

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

**DIEGO FELIPE BARBOSA ANTUNES**

**CAPACIDADES PARA A PAZ**

**ESTUDO COMPARATIVO DOS PROCESSOS DE PAZ ENTRE O GOVERNO  
COLOMBIANO E AS FARC NAS GESTÕES ANDRÉS PASTRANA (1998-2002) E JUAN  
MANUEL SANTOS (2010-2016)**

**Porto Alegre**

**2018**

**DIEGO FELIPE BARBOSA ANTUNES**

**CAPACIDADES PARA A PAZ**

ESTUDO COMPARATIVO DOS PROCESSOS DE PAZ ENTRE O GOVERNO  
COLOMBIANO E AS FARC NAS GESTÕES ANDRÉS PASTRANA (1998-2002) E JUAN  
MANUEL SANTOS (2010-2016)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman

**Porto Alegre**

**2018**

### CIP - Catalogação na Publicação

Antunes, Diego Felipe Capacidades para a paz: estudo comparativo dos processos de paz entre o governo colombiano e as FARC nas gestões Andrés Pastrana (1998-2002) e Juan Manuel Santos (2010-2016) / Diego Felipe Antunes. -2018.

155 f.

Orientador: Eduardo Svartman.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. processos de paz. 2. Colômbia. 3. Andrés Pastrana. 4. Juan Manuel Santos. 5. FARC. I. Svartman, Eduardo, orient. II. Título.

**DIEGO FELIPE BARBOSA ANTUNES**

**CAPACIDADES PARA A PAZ**

ESTUDO COMPARATIVO DOS PROCESSOS DE PAZ ENTRE O GOVERNO  
COLOMBIANO E AS FARC NAS GESTÕES ANDRÉS PASTRANA (1998-2002) E JUAN  
MANUEL SANTOS (2010-2016)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de março de 2018.

---

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman – Orientador

UFRGS

---

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

UFRGS

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Sonia Maria Ranincheski

UFRGS

---

Prof. Dr. Samuel Alves Soares

UNESP

*...freedom is a lonely road.*

Calvin Harris & Alesso

## AGRADECIMENTOS

A dissertação que segue é resultado de um conjunto de esforços, iniciativas, persistências e convicções que não seriam possíveis sem a colaboração de inúmeras pessoas, as quais, direta ou indiretamente, tornaram possível e menos penosa a árdua missão de realizar uma pesquisa a nível de mestrado. Reservo este curto espaço, portanto, para deixar meus agradecimentos sinceros aos vários colegas e amigos que surgiram ao longo de dois anos de esparsas, mas sempre construtivas aulas do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Gostaria de conferir agradecimentos especiais à minha família, que mesmo diante da incompreensão perante à natureza de minha formação e à necessidade de mais dois anos de formação após quatro anos de graduação, jamais retiraram seu apoio à minhas decisões e sempre se mostraram totalmente favoráveis e apoiadores quanto aos desafios e sacrifícios inerentes à vida acadêmica distante dos parentes e da terra natal. As páginas que seguem podem não significar muito do ponto de vista literal e acadêmico para meus pais e irmã, mas suas palavras de apoio e compreensão foram bases cruciais para a existência desta dissertação.

Agradeço também a uma série de pessoas singulares que tornaram minha estadia em Porto Alegre muito mais agradável ao longo desses dois anos. Desde locadores extremamente receptivos e simpáticos a vizinhos prestativos e solidários, passando por memoráveis e leais colegas de quarto, gentis e divertidos colegas de república, criativas e versáteis amigadas bem como surpreendentes e contagiantes parceiros de trabalho voluntário, além dos amigos fiéis de outras cidades e realidades que coincidentemente cruzaram meu caminho em Porto Alegre. A todos um muito obrigado por tornar menos solitária a vida de um aspirante à pesquisador.

Com relação ao corpo docente e administrativo do PPG, deixo meus agradecimentos a todos os envolvidos no funcionamento desse curso de formação e excelência. Em específico, agradeço o secretário Lucas Greff Dias pela eterna prontidão; ao professor Paulo Peres pela excelente introdução ao até então pouco conhecido campo das teorias de Ciência Política; ao professor Henrique Carlos de Castro por me apresentar de maneira concisa mas extremamente eficaz a metodologia científica que me faltava; aos professores Paulo Visentini e Fabiano Mielnizucki por trabalharem as Relações Internacionais dentro de parâmetros e literaturas novas e fascinantes; à professora Sonia Maria Ranincheski por oferecer aprofundada

compreensão de clássicos da disciplina; e ao professor Fabiano Engelmann por apresentar a Sociologia dentro da Ciência Política.

Deixo meus agradecimentos especiais ao professor Eduardo Munhoz Svartman, quem aceitou de bom grado me auxiliar com a orientação num momento em que o programa passava por dificuldades em corresponder a oferta de orientadores com a demanda de orientandos. Contornando as dificuldades de uma pesquisa relativamente atrasada, o professor foi hábil em direcionar meus esforços e atenções aos aspectos mais pontuais do projeto e, em seguida, da pesquisa em si, tornando possível apresentar a dissertação que segue. Pela prontidão e disponibilidade em me auxiliar, pela eficiência e rigor nas correções, bem como pela atmosfera confortável e tranquila das reuniões de orientação, agradeço ao professor por tornar possível a realização da pesquisa. Por fim, agradeço aos professores Sonia Ranincheski, Carlos Arturi e Samuel Alves Soares pela pronta disposição em compor a banca de avaliação desta dissertação e por disporem de seu tempo para analisá-la, sempre de forma rigorosa e aprofundada.

## RESUMO

O conflito intraestatal colombiano acumulou tentativas de pacificação negociada com diferentes grupos guerrilheiros. Enquanto o processo de paz de Andrés Pastrana (1998-2002) fracassou em acordar a paz com as FARC, os diálogos do presidente atual, Manuel Juan Santos (2010-2018), lograram firmar inédito acordo de paz com a guerrilha. Por que um acordo com as FARC foi possível em 2016, e não em 2002? Para responder tal questão, a pesquisa se vale do método comparativo de Sistemas Mais Similares para examinar a hipótese de que a Colômbia do presidente Santos dispôs de maiores capacidades estatais para empreender um bem-sucedido processo de paz do que na época de Andrés Pastrana. Através de levantamento bibliográfico ligado à literatura de Capacidade Estatal, bem como à literatura histórica sobre o conflito colombiano, elenca-se 12 variáveis agrupadas em três grupos para serem testadas em ambos os processos de paz. Para além da introdução, referencial teórico e referencial metodológico, esta dissertação se divide em quatro capítulos: (i) histórico do conflito colombiano, (ii) análise de variáveis socioeconômicas, (iii) análise de variáveis estratégico-militares, (iiii) análise dos principais atores envolvidos no conflito. Como conclusão, encontrou-se que melhores indicadores econômicos e militares, bem como maior coesão institucional, foram cruciais na garantia do acordo de paz de 2016. Contudo, compreender como se deu a relação causal entre esses aspectos e o desfecho positivo de 2016 demandará novas pesquisas mais aprofundadas em aspectos específicos.

**Palavras-Chave:** processos de paz; Colômbia; Andrés Pastrana; Juan Manuel Santos; FARC; Capacidade Estatal.



## ABSTRACT

The intrastate Colombian conflict has accumulated attempts of negotiated pacification with several guerrilla groups. If, in one hand, there is Andrés Pastrana's (1998-2002) failure to achieve peace with the FARC, in the other hand, the current president's attempt, Juan Manuel Santos (2010-2018) managed to establish an unprecedented peace accord with the guerrilla. Why such accord was possible in 2016 but not in 2002? To answer this question, this research uses the Most Similar Systems comparative method in order to examine the hypothesis that the Colombia of current president Santos enjoyed better state capacities to undergo a well-succeeded peace process than during Andrés Pastrana's years. Through literature review related to the State Capacity theory as well as the historic literature of the Colombian conflict, this research lists 12 variables grouped in three groups so that they can be tested in both peace processes. Besides an introduction, theoretical framework and methodological framework, this dissertation divides itself in four chapters: (i) history of the Colombian conflict, (ii) analysis of socioeconomic variables, (iii) analysis of strategic-military variables, (iiii) analysis of the main actors related to the conflict. As a conclusion, the research finds that better economic and military aspects, as well as better institutional cohesion, were crucial in achieving the peace agreement of 2016. However, understanding how such causal relation worked between these aspects and the positive outcome of 2016 will demand new deeper research on specific aspects.

**Keywords:** peace processes; Colombia; Andrés Pastrana; Juan Manuel Santos; FARC; State Capacity.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	14
1.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....	20
1.1.1 <b>Trabalhos sobre processos de paz colombianos em geral</b> .....	21
1.1.2 <b>Trabalhos sobre o processo de paz de Andrés Pastrana</b> .....	24
1.1.3 <b>Trabalhos sobre o processo de paz de Juan Manuel Santos</b> .....	31
1.1.4 <b>Trabalhos comparativos sobre os processos de paz colombianos</b> .....	34
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	37
2.1 CONCEITOS COMPLEMENTARES .....	41
3. REFERENCIAL METODOLÓGICO.....	44
4. A HISTÓRIA DO CONFLITO ARMADO COLOMBIANO.....	51
4.1 DA INDEPENDÊNCIA À <i>VIOLENCIA</i> .....	51
4.2 OS ANOS SESSENTA E SETENTA: CONSOLIDAÇÃO DAS GUERRILHAS E INÍCIO DO CONFLITO INSURGENTE .....	55
4.3 ACIRRAMENTO DO CONFLITO E INÍCIO DOS PROCESSOS DE PAZ: OS ANOS OITENTA E O AFUNILAMENTO DO CONFLITO NAS FARC .....	59
4.4 OS FRACASSADOS PROCESSOS DE PAZ DOS ANOS NOVENTA: A COLÔMBIA À BEIRA DO COLAPSO .....	63
4.5 OS ANOS 2000: RETORNO À ABORDAGEM MILITARISTA .....	68
4.6 A DÉCADA ATUAL: REFREAMENTO DO CONFLITO E NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE PAZ.....	73
5. ANÁLISE DAS VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS.....	78
5.1 VIGOR ECONÔMICO – PIB / COLETA TRIBUTÁRIA .....	80
5.1.1 <b>PIB</b> .....	80
5.1.2 <b>Coleta tributária</b> .....	85
5.2 RENDA – RENDA PER CAPITA .....	88
5.3 FORÇA MONETÁRIA – INFLAÇÃO .....	90
5.4 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA – TAXA DE ALFABETISMO / ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO ELEITORAL .....	91
5.4.1 <b>Taxa de Alfabetismo</b> .....	91
5.4.2 <b>Participação Eleitoral</b> .....	93
5.4.3 <b>Desigualdade Econômica – Índice de Gini</b> .....	95
5.5 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES PARA O PRIMEIRO GRUPO DE VARIÁVEIS .....	97
6. VARIÁVEIS ESTRATÉGICO-MILITARES .....	99

6.1 PODER MILITAR.....	100
6.1.1 <b>Número de Militares na Ativa</b> .....	101
6.1.2 <b>Gastos Militares</b> .....	103
6.2 VANTAGEM ESTRATÉGICA DAS FORÇAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA.....	105
6.2.1 <b>Cessar Fogo</b> .....	105
6.2.2 <b>Número de Municípios com Presença Guerrilheira</b> .....	106
6.3 FORÇA DAS FARC.....	110
6.3.1 <b>Número de Guerrilheiros na Ativa</b> .....	110
6.3.2 <b>Receita</b> .....	112
6.4 FORÇA DAS DEMAIS GUERRILHAS E FORÇAS .....	113
6.4.1 <b>Número de Guerrilheiros do ELN</b> .....	113
6.4.1 <b>Influência de Grupos Paramilitares</b> .....	114
6.5 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES PARA O SEGUNDO GRUPO DE VARIÁVEIS .....	116
7. ANÁLISE DAS VARIÁVEIS REFERENTES AOS PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NOS PROCESSOS DE PAZ.....	118
7.1 POPULARIDADE PRESIDENCIAL .....	118
7.2 PROXIMIDADE COM OS ESTADOS UNIDOS .....	120
7.3 APOIO CONGRESSUAL .....	126
7.4 APOIO DAS FORÇAS ARMADAS.....	130
7.5 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES PARA O TERCEIRO GRUPO DE VARIÁVEIS .....	133
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	146

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCU - *Autodefesas de Córdoba y Urabá*  
ADO - *Autodefensa Obrera*  
AUC - *Autodefesas Unidas de Colombia*  
BACRIM - *Bandos Criminales*  
BSTBI - *Bring the State Back In*  
CCAI - *Centro de Integración de Acción Integrada*  
CGSB - *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar*  
CNB - *Coordinadora Nacional de Base*  
COC - *Case-oriented Comparison*  
CRS - *Corriente de Renovación Socialista*  
CRF - *Comando Ricardo Franco Frente Sur*  
DIAN - *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia*  
ELN - *Ejército de Liberación Nacional*  
EPL - *Ejército Popular de Liberación*  
ERG - *Ejército Revolucionario Guevarista*  
ERICA - *Ejército Republicano Independentista de la Costa Atlántica*  
ERP - *Ejército Revolucionario del Pueblo*  
FA - *Forças Armadas*  
FARC – *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Comum*  
FARC - *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*  
FIP - *Fundación Ideas para la Paz*  
ICG - *INTERNATIONAL CRISIS GROUP*  
JBC - *Jaime Bateman Cayón*  
JEGA - *Movimiento Jorge Eliecer Gaitán*  
PRT - *Partido Revolucionario de los Trabajadores*  
VOC - *Value-Oriented Comparison*  
M-19 - *Movimiento 19 de Abril*  
MADO - *Movimiento de Autodefensa Obrera*  
MAL - *Movimiento de Acción Liberadora*  
MAQL - *Movimiento Armado Quintín Lame*  
MAR - *Movimiento Armado Rebelde*  
MAS - *Muerte a Secuestradores*  
MDS - *Most Different Systems*

MIR / COAR - *Patria Libre: Movimiento Independiente Revolucionario – Comandos Armados*

MSS - *Most Similar Systems*

MUR / ML - *Movimiento de Unificación Revolucionaria – Marxista Leninista*

NOF - *Nueva Forma de Operar*

ONU - *Organização das Nações Unidas*

PCC - *Partido Conservador Colombiano*

PLC - *Partido Liberal Colombiano*

PLA - *Comando Pedro León Arboleda*

PIB - *Produto Interno Bruto*

PRT - *Partido Revolucionario de los Trabajadores*

UE – *União Europeia*

UP - *Unión Patriótica*

ZVTN - *Zonas de Vereda Transitória de Normalização*

# 1. INTRODUÇÃO

A preocupação com a guerra e as formas como ela impossibilita a paz entre povos e países é preocupação latente de diversos pensadores políticos da Modernidade. Desde Thomas Hobbes e sua concepção de guerra de todos contra todos, até Immanuel Kant e suas propostas de prevenção à guerra através da criação de federações internacionais rigidamente institucionalizadas, passando por Nicolau Maquiavel, Thomas Moore, Jean Jacques Rousseau e tantos outros autores clássicos que, em variados graus, partilham da preocupação em tentar entender esse fenômeno tão antigo quanto a própria sociedade (Cf. BRIGAGÃO, 2011). Representativo dessa centralidade é a concepção de uma disciplina própria para pensar a guerra enquanto objeto de análise científica e filosófica: as Relações Internacionais, campo de estudos estruturado durante os anos do Entre Guerras (1918-1939) com o objetivo explícito de compreender a guerra de forma a evitar que os catastróficos eventos da Primeira Guerra Mundial voltassem a ocorrer.

Tal objetivo não foi propriamente alcançado, e a Segunda Guerra Mundial apresentou-se como uma confrontação ainda mais mortífera do que a primeira, seguida imediatamente por um novo tipo de guerra de influências que ficou conhecida como Guerra Fria. Além de propiciar a ocorrência de inúmeras guerras em seu sentido clássico (Coreia, Vietnã, Afeganistão, etc.), a Guerra Fria apresentou ao mundo a possibilidade de um outro novo tipo de confrontação, total e absoluta em termos de destruição e irreversível em seus efeitos. O fantasma da guerra nuclear pairou sobre o mundo por boa parte da segunda metade do século XX, ocupando não apenas a política internacional do período, como também a atenção dos pensadores e analistas (Cf. BUZAN; HANSEN, 2012).

O fim da Guerra Fria trouxe uma espécie de “desafogamento” da agenda internacional, onde temas como direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento econômico passaram a figurar com mais força e evidência nos assuntos internacionais. Da mesma forma, novas modalidades de ameaças à segurança das nações passaram a ser consideradas com maior credibilidade: narcotráfico, guerra civil, colapso estatal, doenças, etc. Do clássico entendimento de “segurança” como termo iminentemente ligado à ideia do nacional, tem-se uma série de novas qualificações e conceitos tais como Segurança Humana, Segurança Ambiental, Segurança Alimentar, dentre outros (ANTUNES, 2012).

O movimento de expansão das noções de segurança respondeu a estímulos empíricos. A década de noventa é um momento onde conflitos intraestatais espalham-se epidemicamente por países do Terceiro Mundo, graças a resquícios da Guerra Fria ou simplesmente possibilitados pelo vácuo deixado após o fim do bipolarismo. É a década das guerras civis, dos relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre intervenção humanitária, das missões de paz e dos tribunais penais internacionais. É o momento em que um novo tipo de guerra começa a despontar como um dos grandes problemas securitários do novo milênio: os conflitos intraestatais.

Os anos noventa marcam uma maior atenção internacional a esse tipo de guerra, mas o fenômeno de forma alguma surgiu nessa década. Segundo Christopher Blattman e Edward Miguel (2010, p. 4), de 1960 até 2010, cerca de 20% dos países do mundo haviam experimentando alguma modalidade de guerra civil. Apenas entre 1989 e 2001, esse número seria de 115 conflitos ao redor do mundo, de acordo com Nils Gleditsch et al (2002, p. 616). Além disso, Macarthan Homphreys (2003) lembra que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o número de guerras civis vem aumentando no mundo. É, dessa forma, cada vez mais importante buscar entender esse fenômeno pois, nas palavras de Timothy Besley e Torsten Persson (2008, p. 2, tradução nossa), “o número de mortos acumulado desses conflitos se aproxima dos vinte milhões de pessoas. É de última importância entender as forças por trás dessa fonte de sofrimento humano”<sup>1</sup>.

Trata-se de uma maior atenção à problemas de segurança que ocorrem dentro das fronteiras estatais e, ainda que não imunes a condicionantes internacionais, na maioria das vezes têm suas causas em elementos, processos e dinâmicas primordialmente endógenos. Tal alteração nas prioridades acadêmicas foi sentida pela disciplina que nasceu para compreender guerras entre Estados Nacionais. Desde o fim da Guerra Fria e a derrocada de seu principal corpo teórico – o Realismo (cf. POSENATO, 2003), as Relações Internacionais encontram-se num constante debate acerca de quais objetivos analíticos priorizar. Desde conflitos intraestatais até o reconhecimento internacional de minorias, passando por debates pós-modernistas sobre o poder do discurso na política internacional e tentativas de inserir temas como meio ambiente nas discussões teóricas, a disciplina apresenta-se hoje como uma verdadeira “colcha de retalhos” de temas, agendas e propostas teóricas.

---

<sup>1</sup> “... the cumulated death toll of these conflicts is now approaching 20 million people. It is of first order importance to understand the forces behind this source of human suffering.”

De outros campos disciplinares, propostas de compreensão dessa modalidade de guerra mais complexa vêm surgindo. Autores da sociologia, da Ciência Política, das Ciências Econômicas (COLLIER; HOEFFLER, 2002, p. 3), para nomear alguns, cada vez mais buscam oferecer explicações para a eclosão de guerras dentro dos Estados, entre governo e facções dissidentes insatisfeitas com o status quo e dispostas a pegar em armas. Mecanismos sociais, psicológicos e materiais são constantemente sugeridos como explicações plausíveis para a decisão de opor-se violentamente contra o Estado (BARTEUSEVICIUS, 2014, p. 38-39). Muito trabalho ainda precisa ser feito, mas diversas ideias já estão sendo trabalhadas.

É válido notar, contudo, que para certas regiões a guerra interestatal sempre foi um fenômeno raro e distante da realidade. Pode fazer sentido priorizar esse tema em Israel ou na Coreia do Sul, onde a briga por fronteiras e outras causas clássicas de enfrentamento interestatal são atuais e determinantes. Numa região como a América do Sul, entretanto, tem-se um histórico limitado e modesto de guerras entre países. No caso do Brasil, em específico, a última grande guerra em que o país teve alguma participação foi a Segunda Guerra Mundial, e a última vez em que o país se mobilizou nacionalmente contra outro Estado foi em 1871, na Guerra do Paraguai.

Para países como o Brasil, não é a guerra clássica que deveria ocupar prioritariamente os estudos e trabalhos dos pensadores e acadêmicos nacionais. A criminalidade, a fome, a intolerância e o subdesenvolvimento são exemplos de problemas sociais que há muitas décadas apresentam-se como ameaças muito mais significativas à vida dos habitantes e, como se argumentará ao longo desta pesquisa, também configuram elementos perigosamente correlacionados com fenômenos de guerras civis. É nesse sentido que vem a prioridade exercida pela Política Externa Brasileira a noções de segurança ampliada. A onda não tão recente, mas atualmente mais evidente de trabalhos e propostas teóricas ligando subdesenvolvimento a eclosão de conflitos armados justifica a atenção a tópicos por décadas negligenciados pelas Relações Internacionais e pela Ciência Política, dentro do escopo dos estudos de segurança e defesa.

O presente trabalho se encaixa nessa demanda, entendendo ser a análise de conflitos intraestatais e suas formas de resolução uma agenda de pesquisa altamente relevante para a atual realidade sul-americana. De fato, há uma grande literatura internacional voltada ao estudo de formas pacíficas de resolução desses conflitos – os processos de paz. Casos empíricos abundam, propiciando uma vasta literatura de análises específicas sobre os resultados ou os rumos tomados por diferentes processos tais como a complexa crise de longa data no Chipre



(DAVID, 2005; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2006), as questões territoriais do Sahara Ocidental (OSTERUD, 1989; LANGELLIER, 1988), a complicada questão Israel-Palestina com relação a suas delicadas condicionantes religiosas (MULLIN, 2010) e tentativas fracassadas de pacificar as relações entre os dois povos tais como o processo de Oslo (BARAK, 2005); ou as lições do processo de paz da Irlanda do Norte, considerada um dos mais bem sucedidos processos de paz já executados (WHITE, 2013).

Dada a complexidade do fenômeno, uma parte considerável desses trabalhos também se ocupam de trabalhar aspectos e dimensões gerais dos processos de paz tais como a relação do tipo de atores envolvidos no conflito e a configuração do processo de paz (BRUBAKER; LAITIN, 1998); o papel de grandes potências em processos dentro de suas áreas de influência (PEREIRA, 2016); a influência de noções subjetivas de identidades grupais nos diálogos (ROMERO, 2000); a importância da efetividade jurídica na estabilidade de acordos de paz negociado (DRUCKMAN; WAGNER, 2017); os impactos da neutralidade e do viés na mediação de um processo de paz (SVENSON, 2009); os padrões ótimos de sequenciamento das fases de implementação dos acordos de paz (JOSHI; MELANDER; QUINN, 2015); o peso das etapas iniciais do conflito nas fases finais de um processo de paz (FINDLEY, 2012), dentre tantos outros tópicos de grande importância para a forma como esses processos se desenrolam.

Assim, atentando-se para a importância do fenômeno, mas atendo-se à ambição supramencionada de levar a realidade sul-americana em consideração, destaca-se como exemplo nevrálgico de conflito intraestatal – que se deparou com diversos processos de paz diferentes ao longo dos anos – o conflito insurgente colombiano. Semelhante à realidade de muitas nações sul-americanas à época da eclosão do conflito – desigualdade social, concentração agrária, baixa institucionalização democrática, alcance limitado do poder estatal pelo território –, a tragédia colombiana torna imperativa a necessidade de se pensar por que conflitos como aquele ocorreram, e quais foram os fatores que possibilitaram seu término em 2017 – pelo menos no tocante aos seus dois protagonistas, governo e *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) – com a assinatura de acordo de paz, dando fim a sete anos do processo de paz empreendido pelo presidente Juan Manuel Santos.

O sucesso dessa empreitada, contudo, foi precedido por outras tantas tentativas de solução negociada do conflito que, desde os anos oitenta até o fim da década de noventa, não lograram alcançar a desmobilização da maior e mais importante guerrilha do país: as FARC. Mesmo a inicialmente promissora campanha do ex-presidente Andrés Pastrana (1998-2002) pela pacificação do país terminou em três anos de infrutíferos e controversos diálogos com o

grupo insurgente, num momento em que a guerrilha crescia em força e poder. Entre esse governo e o governo de Juan Manuel Santos, a Colômbia assistiu a gestão de Alvaro Uribe (2002-2009) mobilizar militarmente o país numa bem-sucedida guerra contra as FARC. Naturalmente, entende-se que mudanças fundamentais se operaram dentro da Colômbia durante esse período. Qual dessas mudanças, contudo, teria ligação efetiva com o desfecho positivo do processo de paz de 2010-2017?

Diante dessa problemática, a presente pesquisa tenciona analisar, a partir de uma perspectiva comparada, dois processos de paz ocorridos entre o governo colombiano e as FARC. O primeiro, iniciado em 1998, foi encabeçado pelo governo de Andrés Pastrana com o grupo guerrilheiro, sendo oficialmente declarado encerrado em 2002, sem o estabelecimento de um acordo. O segundo, com anúncio oficial de início em 2012, ocorreu durante as duas gestões do presidente Juan Manuel Santos e terminou oficialmente em 2016 com a assinatura de acordo mútuo para o fim do conflito. O acordo viria a ser rejeitado pela população colombiana em plebiscito no mês seguinte, exigindo uma manobra parlamentar que acabou por passar uma versão revisada do acordo no início de 2017.

Essa análise tem em sua base a seguinte problemática: quais fatores internos e externos à sociedade colombiana fortaleceram a negociação entre o governo de Manuel Santos e as FARC, tornando possível o alcance de um acordo entre as duas partes negociantes? Em outras palavras, quais elementos diferenciam o segundo processo de paz do primeiro, onde nenhum acordo foi possível? A análise comparativa a ser proposta em seguida buscará testar a possível causalidade das variáveis de caso – extraídas do histórico do conflito – e teórica, estas advindas de referencial teórico montado a partir da literatura da Capacidade Estatal.

Tal conceito tem definição pouco consensual, mas no geral refere-se à noção de um conjunto de capacidades necessárias para que um Estado-Nacional consiga alcançar seus objetivos e cumprir com suas funções de maneira eficaz. Diversos desfechos e condições inerentes ao Estado são potencialmente explicados pelo conceito de Capacidade Estatal: manutenção do monopólio soberano, eficiência burocrática, produtividade elevada, industrialização, inovação tecnológica, desenvolvimento humano, etc. (CINGOLANI, 2013). A revisão da literatura de capacidade estatal dentro do escopo dos estudos de segurança, contudo, revela uma grande concentração de trabalhos ligando noções diversas de Capacidade Estatal às origens de guerras e conflitos intraestatais, em detrimento de outros tópicos tão ou mais importantes. Um desses tópicos, o estabelecimento de processos de paz entre governo e forças insurgentes, configura a preocupação central da presente pesquisa.

Assim, para examinar a hipótese de que a Colômbia de 2010-2016 era um Estado mais capacitado para a paz do que a Colômbia de 1998-2002, elenca-se quatro objetivos complementares ao seu exame: traçar o histórico do conflito colombiano, abordando suas origens e processos enquanto complexo fenômeno social; mapear os principais atores do conflito de acordo com suas características, posicionamentos, alianças e antagonismos; montar um conceito operacionalizável de Capacidade Estatal que seja capaz de abarcar a complexidade dos elementos a que se refere; elencar as variáveis e conceitos mais adequados à compreensão e análise dos processos de paz colombianos, de acordo com sua história e com a literatura de Capacidade Estatal.

Apesar de objetivar um histórico longo do conflito que se inicia nos anos cinquenta – necessário para a compreensão aprofundada dos principais entraves aos diálogos mais recentes –, a pesquisa tem seu enfoque principal em dois momentos históricos bastante próximos: o processo de paz promovido pelo governo de Andrés Pastrana a partir de 1998 a 2002 (referenciado na seção metodológica e nos capítulos analíticos como Período I); e os diálogos empreendidos pela gestão de Manuel Santos entre 2012 e 2016 (Período II). Esse recorte temporal dentro de um caso geográfico singular configura a pesquisa como uma comparação diacrônica de caso único (*Cross-Time Comparison Within Single Unit*). Ou seja, as unidades de análise aqui identificadas não são espaciais – como em comparações sincrônicas “cross-country” – mas sim unidades temporais (DELLA PORTA, 2008).

Um segundo recorte, a nível de atores analisados, se faz necessário. Como o título do projeto sugere, a pesquisa tem em seu enfoque os processos de paz empreendidos por dois atores: governo e FARC. Observando as diferenças inerentes a cada um dos dois no que se refere a processos de paz (prazo governamental curto e prazo insurgente indefinido para os diálogos, por exemplo), opta-se por escolher unidades temporais que condizem com processos de paz entre esses dois atores pelo fato de serem eles os mais importantes no conflito colombiano a partir da década de 1990 (CARREÑO, 2014). Outros grupos guerrilheiros como o Exército de Libertação Nacional (ELN) e outros atores armados como os grupos paramilitares tem impactos importantes nesses diálogos, mas não são o centro das confrontações bélicas e, em consequência, não são o objeto alvo das negociações de paz. Para a presente pesquisa, tais atores secundários serão classificados como “variáveis intervenientes” na variável dependente – o processo de paz.

## 1.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Conflito mais longo do hemisfério, a guerra insurgente colombiana se arrastou o suficiente para acumular tentativas de sua finalização pela via negociada. Excluindo-se a anistia concedida pelo General Rojas Pinilla às autodefesas camponesas nos anos cinquenta – momento anterior ao conflito insurgente – tem-se, ao todo, seis processos de paz, voltados a um ou mais grupos guerrilheiros, divididos pelo critério do mandatário que lhes encabeçou: Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002) e Juan Manuel Santos (2010-2016). Voltados a diversos grupos guerrilheiros – FARC, ELN, M19, ELP, PRT, Quintin Lame, dentre outros<sup>2</sup> – esses processos denotam uma tendência que, à exceção do governo de Alvaros Uribe (2002-2010)<sup>3</sup>, perpassa a política colombiana desde os anos oitenta: a busca da paz negociada (ALDERID, 2012).

Apesar do longo tempo de duração do conflito e de suas várias tentativas de finalização negociada, é notável a carência de bibliografia sobre os processos de paz colombianos. Nesse sentido, Valencia Agudelo e Germán Dario (2017, p. 206) identificam que enquanto análises e descrições das origens do conflito sempre abundaram, a tendência de analisar tentativas de término do mesmo só começou em meados dos anos noventa. Contudo, mesmo com a passagem do tempo, a literatura manteve a característica inicial, majoritariamente composta de trabalhos meramente descritivos, narrativos e normativos, de pouco ou nenhum rigor teórico ou metodológico.

Faltam trabalhos mais estruturais que analisem e identifiquem padrões sociais, políticos, econômicos, institucionais, entre outros, de larga duração e com metodologias diversas, entre elas a comparada, que permitam dinamizar ainda mais os estudos sobre a paz negociada no país (AGUDELO; DARIO, 2017, p. 208, tradução nossa<sup>4</sup>).

<sup>2</sup> Lista de todos os movimentos guerrilheiros colombianos, siglas e nomes completos, bem como uma breve descrição da formação e das características das principais guerrilhas colombianas nas páginas 68 e 69.

<sup>3</sup> Tal tendência diz respeito à diálogos com as guerrilhas, algo que não ocorreu com Uribe. Contudo, o presidente efetivou um processo de negociação e desmobilização com a organização paramilitar *Autodefesas unidas de Colombia* (AUC), em 2005.

<sup>4</sup> Faltan trabajos más estructurales que analicen e identifiquen patrones sociales, políticos, económicos, institucionales, entre otros, de larga duración y con diversas metodologías, entre ellas la comparada, que permitan dinamizar aún más los estudios sobre la paz negociada en el país.

O levantamento aqui feito atesta a afirmação anterior. Diversos trabalhos sobre os processos de paz colombianos eximem-se de preocupações teóricas ou metodológicas, apresentando-se mais como narrativas e descrições históricas. Tais textos não foram excluídos da revisão, visto que levantam hipóteses e variáveis potencialmente úteis. A revisão a seguir esquematiza os trabalhos levantados em quatro grupos: análises gerais sobre processos de paz colombianos, trabalhos sobre o processo de paz de Pastrana, sobre o de Santos, e pesquisas comparativas sobre o tema. Dentro de cada grupo, classifica-se os trabalhos em duas categorias: textos não acadêmicos e textos acadêmicos – o primeiro referindo-se aos trabalhos redigidos por protagonistas do caso empírico em questão, sem grande preocupação científica; o segundo a trabalhos isentos de normativismo e, geralmente, adeptos a correntes teóricas ou metodológicas (AGUDELO; DÁRIO, 2017).

### 1.1.1 **Trabalhos sobre processos de paz colombianos em geral**

Os cinco primeiros trabalhos desta categoria são de cunho não acadêmico, seja porque foram redigidos por alguém envolvido no objeto analisado – é o caso de Alejo Velásquez (2004), que integrou diversas comissões de paz nos anos noventa –, por apresentarem forte caráter normativo ou por dispensarem maiores preocupações analíticas, metodológicas ou teóricas. Ainda assim, todos assemelham-se na visão geral e continuísta empregada sobre os processos.

Marcos Palacios (2001), por exemplo, argumenta que todos os processos de paz colombianos ocorridos no século XX têm início com ânimo inicial nos dois primeiros anos da gestão presidencial, seguidos de desgaste com trocas mútuas de acusações e dificuldades de negociação. Para Palacios, o insucesso desses processos tem base na conjunção de três elementos constantes. Primeiro, o objetivo de desmobilizar as guerrilhas e integra-las à vida democrática esbarrou na resistência popular de um país historicamente clientelista; segundo, tais processos, sempre dependentes de atores políticos diversos, foram fortemente condicionados à vontade individual dos presidentes; terceiro, os fracassos consecutivos desgastaram o significado do processo de paz, encarados cada vez mais como meros processos de redistribuição de poder.

Crítico à forma como os processos de paz foram aplicados no fim do século XX, Camilo González Posso (2004) analisa os vários processos envolvendo as FARC de 1982 a 2002. Do estudo dessas fracassadas tentativas, ele compila lições para processos futuros: montar agenda

de negociação que englobe demandas populares, a fim de angariar apoio público aos diálogos; não dialogar na ausência de cessar fogo; não restringir a participação civil, a fim de garantir a inserção da pauta humanitária; evitar a instalação de zonas desmilitarizadas que confirmem vantagem militar a um dos lados; extinguir esquadrões da morte que coíbam as guerrilhas de almejem a reintegração política; e, por fim, buscar envolver atores internacionais, em especial a ONU.

Já Giselle Lopez (2011) vai ao nível das vítimas para defender que a construção de uma cultura de paz colombiana é indissociável de qualquer esforço de apaziguamento nacional. Para ela, três metas são indispensáveis para o alcance de tal objetivo: fortalecimento do judiciário e consequente supressão da corrupção política, a fim de promover o devido *accountability* e garantir a justiça às vítimas do conflito; estabelecer e incentivar iniciativas locais de segurança, conectando dessa forma a população civil ao esforço nacional de combate à violência; e, por fim, promover esforço legislativo no sentido de fortalecer leis de justiça das vítimas, bem seus direitos enquanto tal.

Reconhecendo que um processo de paz implica no reconhecimento mútuo entre governo e força insurgente como atores negociáveis e investidos de um mínimo de legitimidade, Alejo Vargas Velásquez analisa as investidas da segunda mais importante guerrilha colombiana – o ELN – com relação a propostas de negociação no fim do século XX. Para ele, o principal obstáculo dos diálogos com o ELN foi o descompasso entre os discursos e expectativas: se ao grupo insurgente a negociação figurava como possibilidade de alcançar objetivos por vias outra que não a armada, ao governo era constante a postura “realista” de considerar a inclinação da insurgência à negociação como sinônimo de sua fraqueza militar. Nessa ótica, a insurgência buscava negociação e o governo buscava forçar concessões que lhe facilitassem o confronto militar.

Os textos seguintes são acadêmicos, no sentido de eximirem-se de normativismos e realizarem conclusões cujas proposições são baseadas em análises teórica e metodologicamente fundamentadas. É o caso de Carlos Alfonso Velásquez (2011). Combinando narrativa histórica, análise institucional e considerações de cunho militar com base em experiências pessoais, o autor realiza um aprofundado estudo das relações entre os grupos guerrilheiros colombianos e as gestões presidenciais que passaram pelo país a partir do governo de Julio César Turbay (1978-1982), identificando uma dinâmica de sucessivas tentativas malsucedidas de finalizar o conflito, militar ou negociadamente. Dentre as causas identificadas pelo autor, figuram a ingerência estadunidense, o uso indiscriminado do estado de sítio e o consequente

fortalecimento político a instituições militares historicamente opostas à ideia de solução negociada do conflito.

Entendendo o conflito colombiano como resultado de um antagonismo político-ideológico entre governo e insurgência alimentado por clivagens socioeconômicas, Ana M. Bejarano (2003) observa que a reforma política foi a demanda central das guerrilhas envolvidas nas negociações entre 1982-2002. Ainda assim, uma vez que uma ampla reforma constitucional foi empreendida pelo governo colombiano em 1991 sem que o fim do conflito fosse alcançado, Bejarano considera os processos de paz após esse momento não mais como demanda insurgente por acesso à política, mas por questões referentes ao exercício e composição do poder estatal. Fragmentação das guerrilhas e a longa duração dos conflitos são as razões apontadas pela autora para o insucesso dos diálogos.

Juan Gabriel Toklatian (2000) analisa a “Diplomacia da Paz” empreendida pelos governos colombianos dos anos oitenta e noventa. A partir de uma noção realista de Diplomacia da Paz – entendida como empenho em angariar apoio externo à resolução do conflito, assegurando a sobrevivência do Estado – o autor identifica ao longo do período analisado 3 modelos desse tipo de política: Diplomacia de Pacificação Forçada (governo Turbay), com o alinhamento pró-ocidente gerando apoio financeiro e militar em prol da derrota militar da insurgência; Diplomacia de Paz Negociada (Betancur, Samper, Pastrana), autonomista, reconhecedora dos aspectos internacionais do conflito e proponente da solução via negociação com atores internos e externos; e Diplomacia de Neutralização (Barco e Gaviria), cuja “neutralização” de movimentos insurgentes se daria via reintegração política e cuja retórica buscava desassociar o conflito colombiano com os demais conflitos da América Central. Essa descontinuidade de estratégias explicaria, para o autor, a dificuldade em angariar apoio externo à solução do conflito.

Gerson Iván Arías O. (2008) também enfatiza a descontinuidade ao analisar os esses processos por meio do exame dos dispositivos de paz criados e empregados. Entendendo tais dispositivos como atores que produzem estratégias, discursos e regras de jogo e que canalizam e articulam os interesses dos negociantes dentro de um processo de paz, o autor argumenta que apesar de um crescente poder decisório que dispositivos como o Alto Comissariado para a Paz foram ganhando com o passar dos governos, estes ainda seriam fortemente privados de influência sobre os rumos do processo de paz diante da centralidade da figura do presidente nos diálogos. Além disso, enquanto as FARC detêm uma estrutura administrativa contínua, os dispositivos de paz não têm liberdade para usufruírem de seu grande acumulado de

conhecimentos acerca de processos de paz, uma vez que cada administração presidencial muda seus nomes, quadros e funções específicas.

Carlos Guillén (2007) argumenta que o principal obstáculo a tais processos teria sido a resistência das elites colombianas em definir até onde estariam dispostas a negociar com a insurgência. O autor aponta que os três principais processos de paz do período – Betancur, Gaviria e Pastrana – não conseguiram ir além de combinados procedimentais e pontuais, não tocando nas questões sociais e políticas que, segundo o autor, estariam na base do conflito armado. Para Guillén, em suma, as elites colombianas historicamente demonstrariam uma disposição para a paz, mas não uma disposição para a mudança.

Daniel García-Peña (2004) distingue dois modelos de negociação a partir da história colombiana: de um lado, o “modelo de agenda ampla” dos diálogos entre Betancur e as FARC nos anos oitenta, onde a negociação buscava contornar as alegadas “raízes” do conflito (desigualdade social, exclusão política, etc.) com acordos amplos; de outro, o “modelo de agenda restrita” dos diálogos entre o ex-presidente Barco e o M-19, pelo qual a prioridade do diálogo seria a reintegração das guerrilhas à vida democrática do país, sob o entendimento de que reformas políticas e socioeconômicas seriam obrigações inatas do governo, e não matéria de negociação. Para o autor, os diálogos promovidos por Pastrana com a guerrilha mesclaram elementos das duas abordagens, denotando ausência de estratégia negocial clara, o que explica o insucesso da empreitada.

Diversas abordagens podem ser depreendidas desses textos. Desde o institucionalismo de Arías (2008) até a esquematização histórica de García-Peña (2004), muitas variáveis e conclusões são apresentadas. Com exceção da atenção demonstrada por Bejarano (2003) ao elemento ideológico, contudo, todas essas variáveis podem ser aglomeradas em determinados entendimentos do conceito de “Capacidade Estatal”, o qual busca articular esses e outros aspectos da atuação estatal sob o entendimento de que as relações cívico-militares ou as condições socioeconômicas de uma população são elementos interdependentes na compreensão de um objeto como um processo de paz. Como se verá a seguir, o emprego da noção de Capacidade Estatal na compreensão dos processos de paz colombianos é, a princípio, a contribuição a ser oferecida para a literatura resenhada na medida em que analisa de forma geral e abrangente todas essas abordagens isoladas.

### 1.1.2 **Trabalhos sobre o processo de paz de Andrés Pastrana**



A análise dos vários processos de paz como um todo tem a vantagem de evidenciar continuidades e rupturas importantes para a compreensão dessas abordagens. Contudo, a presente dissertação se propõe a comparar os processos de paz promovidos pelos governos Pastrana (1998-2002) e Juan Manuel Santos (2010-2016). Uma vez que levantar a enorme literatura sobre todos os processos de paz colombianos seria um trabalho hercúleo, o restante desta revisão se foca especificamente nesses dois processos.

Carlos A. Guillén (2007) destaca despreparo de Pastrana em negociar com o *establishment* colombiano e com os Estados Unidos aquilo que era negociável com as FARC. Segundo ele, o governo saiu de questões procedimentais e jamais tocou na agenda de negociação, onde estavam as questões políticas que poderiam destravar o processo. Com diálogos presos nas regras, a manutenção simultânea das hostilidades armadas deixou o processo vulnerável a crises provenientes do embate militar entre as partes. Como lição a ser levada para processos futuros, Guillén sugere que o governo deve abandonar a postura unilateralista em prol de concessões e comprometimentos mútuos.

Luis Giraldo (2001), um dos negociadores de Pastrana, fez duros criticismos acerca do processo, falhas procedimentais e do planejamento por parte do então presidente. Segundo ele, Pastrana foi ingênuo em ignorar as reais intenções de autopreservação e fortalecimento da guerrilha, fazendo concessões unilaterais tais como o estabelecimento da zona desmilitarizada. Isso era sintoma, na visão do autor, da carência de planejamento adequado, bem como da ausência de um Alto-Comissariado pela Paz efetivamente profissionalizado e investido de poderes políticos. A vista grossa do governo à interferência dos paramilitares piorou a situação, para o autor.

Os demais trabalhos sobre o processo de paz de Pastrana são de caráter acadêmico. Assim, empregando conceitos e ferramentas teóricas da Pesquisa da Paz, Marcos Alves (2005) aponta que histórica cultura de violência, insegurança generalizada, desigualdade social, incentivos particulares e percepções individuais seriam motivos importantes do fracasso de Pastrana. De forma mais detida, Alves argumenta que as FARC se dividiram entre guerra e paz em razão da interferência paramilitar e estadunidense com o Plano Colômbia, o qual também fortaleceu a ala militar colombiana e sua oposição à negociação. Para o autor, os EUA propiciaram um empate estratégico, prolongando o conflito. Com relação à falta de planejamento de Pastrana, Alves considera a pressa do presidente em inicia-los, eleito em boa parte por sua campanha a favor dos diálogos.

Já Alejo Velásquez (2003), considera o fracasso das negociações de Pastrana como inevitável, previamente anunciado pela forma como elas iniciaram. O autor compreende que um tema de suma importância para a Colômbia foi reduzido a manobra política de atração de maiorias eleitorais por parte de Andrés Pastrana ao longo da corrida presidencial. A preocupação mais eleitoral do que propriamente pacifista do ex-presidente seria, perceptível na ausência de grande estratégia de interação para com as guerrilhas, fazendo da empreitada não um processo de negociação, mas meramente de diálogo, em geral geralmente congelado e exageradamente concentrado na equivocada concessão da zona desmilitarizada por parte de Pastrana. Em contraste, as FARC sim possuíam uma estratégia bem definida de negociação: ditar o ritmo dos diálogos de forma a acomodar seus interesses militares dentro da Zona Desmilitarizada.

Camilo Leguizamo (2002) destaca em Pastrana três inovações com relação a processos anteriores: acordo preliminar de uma ampla agenda de negociação – a Agenda Comum –, participação popular através de audiências públicas e uma participação mais incisiva da comunidade internacional. Apesar disso, dois elementos seriam centrais o não-alcance do acordo. Primeiro, a correlação desfavorável de forças entre FARC e Forças Públicas de segurança, após duas décadas de crescimento guerrilheiro, processo que paulatinamente fortaleceu a posição de barganha das FARC. Segundo, a disposição negocial da sociedade colombiana não era uniforme: de um lado, os que acreditavam na necessidade de um processo de paz vasto que abarcasse reformas sociais e políticas; de outro, os que defendiam a agenda restrita de mera desmobilização das guerrilhas.

Boris Salazar (2002) considera que, à época das negociações com Pastrana, o interesse último tanto da guerrilha quanto do governo era, mesmo no contexto dos diálogos, a conquista do poder. Para o autor, as negociações nada mais foram do que uma etapa de preparação a um novo estágio da guerra, com o Plano Colômbia e o reaparelhamento das FA pelo governo, por um lado, e a continuação do crescimento guerrilheiro através da tributação forçada e do narcotráfico, por outro. Como sugestão para processos de paz futuros, Salazar propõe a estratégia de “compra” dos grupos insurgentes: já que o interesse dos mesmos é o poder, deve-se compra-los com concessões desse poder - ou seja, deve-se conceder entrada e garantia de permanência de lideranças guerrilheiras na vida política de um novo Estado pós-FARC. Isso tornaria os custos de manter a postura armada e insurgente maiores do que os benefícios da desmobilização.

Meses após o fim dos diálogos de Caguán, o *International Crisis Group* (2002) emitiu um relatório avaliando o processo. Destacando que Pastrana só arrancou na corrida presidencial de 1998 ao abraçar as promessas de paz negociada, o ICG sublinha a falta de planejamento do presidente, que se limitou a acatar uma demanda das FARC existente desde 1995 para o estabelecimento de negociações: a zona desmilitarizada. A postura quase pessoal de gestão dos diálogos por parte de Pastrana, sempre buscando alavancar prestígio político via encontros com lideranças e declarações conjuntas seriam evidências dessa falta de planejamento. Por parte das FARC, o ICG considera que o grupo não mostrou disposição em alcançar reais resultados na direção do acordo de paz: a manutenção de assassinatos e sequestros a personalidades políticas e internacionais denotaria isso. Por fim, o ICG aponta a reticência de ambos os lados em inserir de forma significativa atores da sociedade civil e do exterior como contribuição para o fracasso.

Através da análise das relações cívico-militares durante os diálogos, Sonia Perdomo (2013) identifica que a manutenção do Estado conflitivo pelas FARC diminuiu progressivamente o espaço político entre as partes. A autora argumenta que além de enfraquecido em razão das investidas militares da guerrilha, a gestão Pastrana também enfrentou crises internas que lhe enfraqueceu na mesa de negociações. Ela também atribui grande responsabilidade do fracasso a constante interferência das forças paramilitares. Do ponto de vista das FA, contudo, Perdomo identifica uma postura ambígua: se por um lado os militares atravessaram o período de negociações com reservas, mas imprimindo um padrão de subordinação total às decisões civis do presidente para com a guerrilha, por outro, em dados momentos, teriam aparentado estar dispostos a transgredir esse pacto civil-militar ao discordar das ações do Executivo. No geral, contudo, o papel dos militares para com os diálogos resumiu-se à assessoria técnica na elaboração de planos e programas de defesa e nas negociações relacionadas ao cessar fogo e à troca de prisioneiros.

Diferente de outros autores aqui revisados, Ana M. Bejarano (2003) considera o período de 1982-2002 como um único e incompleto processo de paz, pelo qual trespassou o apoio popular incontestado aos presidentes propensos ao diálogo com as guerrilhas até 2002. Apesar disso, Bejarano delinea algumas características específicas do diálogo entre Pastrana e FARC. A manutenção das hostilidades, simultaneamente às negociações, dividiu o governo colombiano em setores dedicados à negociação e outros voltados ao esforço militar, criando uma dinâmica “esquizofrênica”. Além disso, a autora destaca o aumento das demandas insurgentes: se na década de oitenta as guerrilhas dialogaram com enfoque na reforma política, as FARC trouxeram para Pastrana uma série de tópicos mais abrangentes. Em nota geral, a

autora entende que apesar dos diálogos bem-sucedidos com M-19, EPL, *Quintín Lame* e PRT, o fracasso de Pastrana é o divisor de águas entre uma sociedade civil favorável aos diálogos e uma outra, pós-2002, voltada à solução militar.

Rodrigo Gutiérrez (2004) destaca a atuação dos empresários colombianos ao estabelecerem a *Fundación Ideas para la Paz* (FIP), um *think-tank* criado e financiado em 1999 por líderes de importantes companhias nacionais com o objetivo de contribuir com os diálogos. Com relação a eles, Gutiérrez sugere que a ideia de paz deve ser alterada, de uma noção maximalista de “construção de um novo Estado” – retórica forte no discurso de Pastrana durante sua presidência – para uma noção mais realista de contenção das hostilidades e reintegração política dos combatentes aos quadros democráticos.

William Jiménez (2006) aborda o processo de paz de Pastrana a partir da sociedade civil. Entendendo esta como uma esfera de interação social cidadã alternativa tanto à política quanto à economia, o autor atestar que, a partir dos anos noventa, identifica-se na literatura um compromisso colombiano em redimensionar o papel da sociedade civil nos processos de paz. Entretanto, o caráter atomizado, fragmentado e não autônomo da sociedade civil colombiana da década de 1990 impediu, para Jiménez, uma participação factível da mesma nesses processos. Na prática, o empresariado fragmentado em divergentes declarações de apoio à paz, as ONGs e sua fama estigmatizante de suposto apoio às guerrilhas e a mídia mais preocupada com os lucros da cobertura sensacionalista do processo do que com a formação de uma cultura cívica contribuíram para que iniciativas como as Audiências Públicas não passassem de simulacro utilizado por Pastrana e pelas FARC para conferir algum grau de legitimidade popular às negociações.

Juan Gabriel Toklatian (2000) destaca duas características: a busca intensa por parcerias e auxílios internacionais às negociações, rompendo com as estratégias de gestões anteriores de dissociação do conflito com o plano internacional; e o esforço em canalizar recursos financeiros externos que auxiliassem o presidente em seu “ataque” aos problemas socioeconômicos do país, entendidos como bases do conflito. A incapacidade em redistribuir a riqueza e resolver as carências socioeconômicas, bem como o partidarismo das estratégias de resolução do conflito – descontínuas de acordo com o presidente em exercício – explicariam, para o autor, o insucesso do processo de Caguán.

Julia Sweig (2002) entende que a postura inicial dos Estados Unidos para com o processo de Caguán foi positiva com relação às promessas de paz de Pastrana. Contudo, a descoberta de três ativistas americanos mortos pela guerrilha em 1999 redirecionou os EUA a

uma postura mais agressiva contra a insurgência, reduzindo o já acordado Plano Colômbia ao financiamento militar. Sobre os diálogos, a autora entende o poder como objetivo das partes envolvidas na negociação: Pastrana teria se engajado nela a fim de conseguir apoio internacional à guerra via Plano Colômbia; as FARC teriam lhe usado para conquistar um território e angariar legitimidade e reconhecimento diplomático como força beligerante. A ausência de real ofensiva contra a AUC e de estratégia clara de negociação são erros do governo que explicariam, para Sweig, a derrocada do processo.

Gabriel Marcela e Donald E. Schulz (1999) analisam o papel dos EUA no processo. Para eles, o conflito colombiano era de importância crucial aos EUA pelo risco de contágio aos países vizinhos, além do receio de desintegração nacional rumo a uma “narcodemocracia”. Contra as críticas da época de que o envolvimento americano poderia piorar a situação, os autores argumentaram: o processo de paz de Pastrana estava perdido já em 1999, visto que as ações das FARC demonstravam não ser o alcance da paz o objetivo, mas sim a conquista de vantagens estratégicas como territórios e trocas de prisioneiros. Para os autores, portanto, a grande contribuição que os EUA poderiam oferecer seria o fortalecimento militar, devolvendo a iniciativa de guerra ao Estado e fortalecendo a posição de negociação do governo com a guerrilha.

Dentre os trabalhos acadêmicos sobre o processo de Pastrana, depreende-se oito abordagens: Pesquisa da paz (ALVES, 2005), culturalismo (VELÁSQUEZ, 2003), historicismo exploratório (BEJARANO, 2003; LEGUIZAMO, 2002), Teoria dos Jogos (SALAZAR, 2002), análise de relações cívico-militares (PERDOMO, 2013), análise elitista (GUTIÉRREZ, 2004), análise da sociedade civil (JIMÉNEZ, 2006) e análise internacionalista (TOKLATIAN, 2000; SWEIG, 2002; MARCELA, SCHULZ, 1999).

Com relação à primeira, deve-se levar em conta que a Pesquisa da Paz se encontra atualmente num debate acerca dos aspectos que mantêm um conflito armado em vigência: motivações por parte de forças rebeldes, alimentadas por clivagens sociais, econômicas ou políticas; ou oportunidades, negligentemente deixadas por Estados fracos e incapazes de prover serviços públicos de qualidade à sua população ou mesmo de garantir seu monopólio da violência (HENDRIX, 2010)? Como observa Luciana Cingolani (2013), essa segunda acepção de estudos focados nas oportunidades que o Estado oferece para a ascensão de forças concorrentes ao poder soberano vem fazendo grande uso do conceito de Capacidade Estatal, entendendo que quanto maior essa capacidade, menores as chances de um conflito armado

ocorrer dentro do Estado. Assim, pode-se considerar que a Pesquisa da Paz é, indiretamente, parte integrante do propósito de pesquisa desta dissertação.

Outra abordagem é o culturalismo, pela qual Velásquez (2003) busca conectar o conflito civil colombiano e sua resiliência a processos de paz como manifestações de uma arraigada cultura de violência política que assolaria a Colômbia desde tempos coloniais. Apesar de oferecer potencial compreensão aprofundada sobre as formas como essa violência se manifesta e o entendimento que os colombianos têm dela, tal abordagem demanda uma análise histórica de longo prazo, algo que foge ao recorte temporal estabelecido na presente pesquisa em razão das limitações materiais da mesma. A parte histórica empregada nesta dissertação tem caráter meramente exploratório e introdutório, tal como empregado por Ana Bejarano (2003) e Camilo Leguizamo (2002).

A abordagem empregada por Boris Salazar (2002), baseada no uso de instrumental teórico e analítico da Teoria dos Jogos, é interessante e apresenta uma convergência natural com análises sobre processos de paz, onde duas partes buscam chegar a um acordo que seja mutuamente benéfico. Ainda assim, há problemas com tal iniciativa: como o próprio autor reconhece, admitir que ambos governo e guerrilha buscam, através do processo de paz, ampliar o próprio poder traz problemas conceituais quanto ao que é esse poder. A precisão conceitual é especialmente importante numa análise de teoria dos jogos pois esta requer mensurações e valores plenamente comparáveis, algo dificultado por conceitos de operacionalização nebulosa. O mesmo vale para as “concessões de poder” que o autor cogita como chave para o alcance de um acordo com as guerrilhas: o que seriam tais concessões, como medi-las a fim de localizar o ponto ótimo a partir do qual novas concessões seriam desnecessárias e, porque não, contraproducentes, fortalecendo o grupo guerrilheiro e enfraquecendo sua disposição ao diálogo e à desmobilização? Em contraste a essa instrumentalização complicada, a presente pesquisa se propõe a analisar os processos de paz colombianos por meio de um conceito operacionável em variáveis mais mensuráveis do que a vaga noção de “poder”.

As abordagens de Sonia Perdomo (2013), Rodrigo Gutiérrez (2014) e William Jiménez (2006) não trabalham marcos teóricos especificamente definidos, mas assemelham-se no propósito de analisar, em separado, dimensões específicas do processo de Caguán, respectivamente: as relações entre o governo e os militares, as elites colombianas e a sociedade civil. O reconhecimento da importância de setores extragovernamentais à confecção e implementação de políticas públicas é típica da literatura da governança, considerada um aprofundamento da literatura de Capacidade Estatal. A complexidade de tratar de todas essas

dimensões conjuntamente impõe que cada uma seja representada por variáveis chave, a serem melhor trabalhadas na seção metodológica. O mesmo pode ser dito da atenção a dimensão internacional de ambos os processos de paz, cuja importância e contribuição analítica são evidenciados pelos trabalhos de Gabriel Toklatian (2000), Julia Sweig (2002) e Gabriel Marcela e Donald E. Schulz (1999). Trata-se, em suma, de um conjunto de diferentes perspectivas privilegiadas por cada trabalho. A presente pesquisa buscará analisar várias dessas perspectivas de maneira conjunta e teoricamente coerente.

### 1.1.3 **Trabalhos sobre o processo de paz de Juan Manuel Santos**

A respeito dos trabalhos voltados ao processo de paz promovido por Santos, deve-se levar em conta a proximidade temporal com o caso empírico. Consequência disso é o menor volume de trabalhos e, menor ainda, de trabalhos que avaliem o processo como um todo. Dessa forma, as análises aqui selecionadas são majoritariamente propositivas para com um processo que ainda se encontrava em curso, apesar de algumas avaliações acerca dos fatores conjunturais que impeliram Santos a romper com o presidente antecessor e buscar a solução negociada para o conflito.

Margarita Battle e Gustavo Duncan (2013) consideram que o enfraquecimento da situação militar das FARC, bem como a idade avançada de suas lideranças e a crescente criminalização da atividade guerrilheira teriam incentivado suas lideranças a aceitarem as ofertas de negociação. Rejeitando a abordagem de blocos homogêneos em negociação, os autores consideram que tal decisão é de interesse das elites e lideranças do grupo guerrilheiro, interessadas em manterem-se no poder mesmo após a possível desmobilização das FARC. Prova disso seriam as demandas expressas na negociação de garantia, por parte do governo, da participação política dos ex-guerrilheiros. Segundo Battle e Duncan, tal demanda representa mais o alto escalão das FARC, com chances reais de sucesso político, do que os camponeses a quem a guerrilha diz representar.

Esperanza Hernández Delgado (2016) lembra que a Colômbia detém um amplo histórico de processos de paz que data desde Belisario Betancur (1982-86), o que estaria na base de um acumulado de aprendizados e se configuraria como uma vantagem a favor das negociações de paz na Colômbia. Além disso, Delgado argumenta por uma conjuntura favorável ao diálogo no início do governo Santos: se de um lado o governo teria avaliado a derrota militar total do adversário insurgente um empreendimento custoso e não tão fácil, de

outro as FARC teriam reconhecido suas limitações e a impossibilidade de alcançar seus objetivos revolucionários a curto e médio prazo. A autora também destaca a percepção pública acerca do processo: em 2013 pesquisas apontavam um percentual de 58,1% de colombianos favoráveis ao diálogo, em 2015 esse número subia para 72%.

Emilse Calderón Grosso (2014) vale-se de uma análise quanti-quali acerca do peso da variável regional – no sentido internacionalista da palavra – no início do processo de paz. Para o autor, o acirramento do confronto armado entre as Forças Públicas de Segurança e as guerrilhas durante a gestão Uribe gerou dinâmicas de transbordamento fronteiriço do conflito com refugiados, bem como um aumento da violência e da presença de grupos armados irregulares em departamentos colombianos fronteiriços com Venezuela, Equador e, de forma menos alarmante, Peru e Brasil. Grosso conclui que a complicação das relações regionais de Bogotá com os vizinhos na área da segurança, especialmente com Quito e Caracas, foi uma herança das políticas uribistas que pesou na decisão de Santos de tratar o problema das guerrilhas com uma abordagem diferente.

Carlos Andrés G. Muñoz (2015) analisa a transição entre os governos Uribe-Santos. Entendendo a mesa de diálogo estabelecida em 2012 como uma estrutura de oportunidades políticas sobre a qual incidem três instabilidades potenciais (poucos mecanismos de participação da sociedade civil, pouca transparência e ausência de cessar fogo), Muñoz entende que a combinação dos investimentos do Plano Colômbia com a reestruturação da *Política de Segurança Democrática* de Uribe alterou a correlação de forças, pondo as FARC na defensiva sem lograr sua derrota definitiva graças a sua adaptação com uma estratégia de sobrevivência. Além disso, para o autor, o fortalecimento da sociedade civil configura-se como uma oportunidade para uma paz mais sólida. Por fim, o autor vê com bons olhos a ascensão de um novo bloco de poder político “santista” independente, capaz de dar continuidade à busca pela solução negociada.

Laura Wills-Otero e Carlos Andrés Hoyos (2016) analisam aspectos políticos, econômicos e sociais do ano de 2016 na Colômbia. Os autores entendem que o país andino goza de eficiente funcionamento democrático, com instituições capazes de definir processos políticos e responsivas aos diversos atores que compõem o sistema. Nesse panorama, Wills-Otero e Hoyos entendem o processo de paz como um “teste democrático”, onde a eficiência dessas instituições e a vontade política dos atores colombianos será posta à prova, principalmente na ocasião de uma desmobilização da guerrilha e sua necessária reintegração à vida política do país.



Para Luis Orjuela (2015), o constante enfrentamento observado entre Uribe e Santos na primeira metade da década era menos indicativo de uma sensação de traição por parte do antecessor com o sucessor – o qual teve sua candidatura fortemente apoiada por Uribe – e mais uma discordância ideológica entre o atual presidente socialdemocrata e o antecessor direitista conservador. Na visão da autora, as diversas áreas de atuação governamental denotam diferenças na conduta dos dois presidentes, dinâmica à qual o trato com as guerrilhas não seria exceção: Uribe se caracterizou pelo enfrentamento militar direto a um grupo que se buscava desqualificar de credenciais políticas por meio da rotulação terrorista; Santos teria optado pela via da negociação como tentativa de afastar-se do antecessor. O autor considera a saída negociada do conflito como uma “democratização” do mesmo, em contraste ao messianismo *quasi* autoritário de Uribe.

Sebastian Clavijo (2017) emprega uma abordagem construtivista, partindo da ideia de que preferências políticas são moldadas tanto por interesses quanto por ideias. O autor busca verificar se existem diferenças relevantes entre os defensores do Sim e do Não, na ocasião do Plebiscito de 2016. Através de métodos quantitativos de análise, Clavijo argumenta que a maior parte dos eleitores que rejeitaram o acordo de paz residem nas regiões mais urbanas e distantes do conflito, enquanto que os votantes do “Sim”, no geral, vivem no campo e nas municipalidades mais diretamente afetadas pela violência. Clavijo também defende que, apesar dos dois grupos votarem de acordo com seus interesses, a força da ideologia política é mais forte no eleitorado urbano – direitista e conservador – do que no eleitorado campesino, mais preocupado com questões socioeconômicas concretas diretamente ligadas aos rumos do conflito.

Natalia Tavares (2016) emprega uma etnografia de caráter antropológico com fins de identificar limites ao processo de paz entre as FARC e Santos, partindo da premissa de que a participação e reconhecimento das mulheres vítimas do conflito seria parte crucial da construção da paz, elemento que teria faltado em processos de paz anteriores. A análise de movimentos feministas engajados nos diálogos leva a autora a concluir que o conflito colombiano impeliu lideranças feministas do país a confeccionar um discurso de empoderamento do potencial político e transformador das vítimas femininas, e que integrar essa perspectiva nos diálogos acerca das vítimas do conflito seria desejável, a fim de conferir maior legitimidade democrática ao mesmo. A autora também defende o reconhecimento das mulheres colombianas como protagonistas de sua luta contra a violência, ao contrário de meras vítimas sujeitas aos acordos sobre vítimas.

Nesse apanhado, análises de conjuntura predominam (BATTLE, DUNCAN, 2013; MUÑOZ, 2015; DELGADO, 2016; WILLS-OTERO, HOYOS, 2016), principalmente pela proximidade temporal dos trabalhos, escritos com o processo ainda em curso. Para além delas, contudo, outros trabalhos buscaram contornar o problema do objeto de estudo contemporâneo com análises focalizadas em dimensões e aspectos específicos dos diálogos entre Santos e as FARC. Três abordagens foram levantadas nesse sentido. A primeira, de autoria de Luis Orjuela (2015), busca entender a decisão de Santos de romper com o antecessor Uribe e sua solução militarista, através da definição das respectivas ideologias dos presidentes. Sem subestimar o potencial explanatório de variáveis subjetivas que embasem as motivações de líderes políticos, a presente pesquisa considera que fatores conjunturais e sistêmicos são por demais importantes para serem deixados de fora da análise.

A segunda, de Sebastian Clavijo (2017), caracteriza-se por uma abordagem construtivista, novamente apostando no exame de elementos subjetivos, mas, dessa vez, focando-se numa amostra maior – a sociedade civil. Apesar de trazer pontos importantes para a compreensão dos resultados do Plebiscito de 2016, contudo, tal abordagem padece de maior aplicabilidade na comparação aqui proposta, visto que dito Plebiscito não compõe a hipótese a ser testada, como será justificado posteriormente. A terceira e última abordagem, por fim, tem o mérito de atribuir importância a setores marginalizados do processo, mas não converge com o caráter estatista da presente pesquisa.

#### 1.1.4 **Trabalhos comparativos sobre os processos de paz colombianos**

Por fim, reserva-se o final dessa revisão para levantar os poucos trabalhos encontrados que se assemelham especificamente à proposta de investigação da presente dissertação: análise comparativa. A partir de um modelo de ator racional baseado na ideia de “empate custoso” (*hurting stalemate*, situação onde dois antagonistas consideram, simultaneamente, os custos de manter a confrontação armada como insuportáveis), Harvey F. Kline (2007) compara o processo de Caguán e os bem-sucedidos casos de El Salvador e Guatemala com relação à desmobilização das guerrilhas. Nos três, movimentos guerrilheiros insurgentes surgiram, movidos por demandas sociais e políticas embebidas por um ideário marxista. Enquanto a Colômbia sempre foi muito maior em termos territoriais e populacionais do que os dois países centro-americanos, tinha na década de 1990 uma força militar igual em termos absolutos e inferior em termos proporcionais ao de El Salvador. Para Kline, enquanto na Guatemala a

superioridade militar das forças públicas de segurança era grande, mas não o suficiente para finalizar de vez a guerrilha, e em El Salvador a ausência de financiamento externo e fonte de recursos afetava os dois lados, na Colômbia não havia condições para um *hurting stalemate* – pelo contrário, ao longo da década de 1990 as Forças Armadas pareciam enfraquecidas e a possibilidade de derrota militar parecia razoável. Não haveria, segundo o autor, incentivo real para que a guerrilha levasse o processo de paz a sério.

William H. Camelo (2016), analisa comparativamente os processos de paz Barco-M-19 e Pastrana-FARC, tentando entender quais diferenças explicam o sucesso do primeiro e o fracasso do segundo. Ele identifica cinco: concepção de paz, entendida por Barco como resultado de reformas sociais que satisfizessem as demandas dos guerrilheiros, e por Pastrana como advinda de acordos meramente políticos sem atenção às causas objetivas da insurgência; leitura conjuntural, presente em Barco que reconheceu o momento de fraqueza do M-19 e ausente em Pastrana, que negligenciou a força militar e política das FARC; interferência de terceiros, benéfica no primeiro processo com propostas e avaliações realistas e sensatas de representantes da sociedade civil, prejudicial no segundo, com diversas propostas de diversos autores, sem eixo temático coerente, mais a pressão estadunidense pelo acirramento do conflito; vontade política das partes negociantes, proativa no caso do M-19 a partir de sua decisão expressa de reintegrar-se à vida civil; apática e errante por parte das FARC, mais interessada em ampliar seu poderio bélico. O autor conclui que um processo de paz exige não apenas a disposição plena das partes negociantes em chegar ao acordo, mas um compromisso por parte do governo em propiciar as políticas públicas necessárias e de forma coerente.

Sara Tufano (2016), se propõe a comparar os processos de paz de Belisario Betancur e de seu sucessor, Virgílio Barco a fim de entender porque os dois governos optaram por tentar a saída negociada do conflito. Contrariando análises anteriores sobre o tema, as quais isolavam ambos os governos em casos separados de variáveis próprias, a autora busca compreender ambos os processos como dinâmicas inscritas num processo maior de transformação do regime colombiano, com o fim da Frente Nacional em 1974 e retorno à democracia efetiva no país, culminando com a Constituinte de 1991 onde vários grupos guerrilheiros desmobilizaram-se.

Comum às três comparações, para além de tratarem de processos de paz colombianos, é a ausência de uma esquematização teórica das variáveis comparadas. Selecionar, organizar e examinar as variáveis com base em pressupostos teóricos da literatura de Capacidade Estatal é a contribuição que se espera oferecer com a presente pesquisa à literatura sobre o conflito

colombiano e, mais especificamente, ao atual movimento de compreensão dos esforços de paz do presente governo.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Central para o embasamento teórico desta dissertação é o conceito de “Capacidade Estatal”. Trata-se de um conceito associado com diversos fenômenos analíticos importantes tais como guerra, guerra civil, estabilidade política, desenvolvimento econômico, direitos humanos (CARBONETTI, 2012, p. 2), para nomear alguns. A compreensão de seu significado e de seus efeitos reveste-se de singular relevância quando se leva em conta que, para além de conceito acadêmico bastante disseminado, a Capacidade Estatal também apresenta uma dimensão propositiva empírica, sendo entendida como a base sobre a qual o bom funcionamento de um Estado Nacional reside.

Pode-se identificar a Capacidade Estatal como um conceito associado com diversos desenlaces sociais tais como segurança humana, desenvolvimento humano, crescimento econômico, industrialização, inovação tecnológica, estabilidade social, prevenção a diversas formas de violência, implementação de processos de paz, dentre vários outros (OTTERVIK, 2013; CINGOLANI, 2013). Contudo, paradoxal à importância atribuída ao conceito, lhe falta uma definição clara e consensual. Diversos trabalhos de diferentes disciplinas acadêmicas se propõem trabalhar diferentes definições de acordo com os propósitos analíticos e tradições teóricas por trás da pesquisa (PIRES; GOMIDE, 2016). Noções correlatas, mas não necessariamente sinônimas como “poder estatal”, “força estatal” ou “efetividade governamental” acabam sendo reunidas e equiparadas em equivalência sob o rótulo geral da Capacidade Estatal.

Mattias Ottervik (2013) aponta que, no geral, todas as definições caem na mesma lógica de garantia de regras e fornecimento de bens e serviços públicos por parte do Estado – cabendo a cada autor direcionar quais regras e quais bens e serviços seu conceito priorizará. Luciana Cingolani (2013, p. 14) também traz uma definição geral e um tanto quanto abstrata quando afirma que Capacidade Estatal é a habilidade das autoridades políticas relevantes de reforçar seus objetivos e implementar as políticas que deseja.

Na mesma linha, Jonathan Hanson e Rachel Sigman (2013) entendem que a Capacidade Estatal nada mais é que a habilidade das instituições do Estado em efetivamente implementar objetivos oficiais. Os autores também lembram a importância de evitar cair no normativismo, pensando a Capacidade Estatal em termos do que seria desejável ao Estado fazer, e não do que efetivamente lhe garante um bom funcionamento. Tal advertência é importante, salientando a

necessidade de definições menos gerais e abstratas que possam se prender a aspectos objetivos e identificáveis.

Uma instrumentalização bastante disseminada do conceito advém dos trabalhos de Charles Tilly, quem entende o Estado como “aquelas organizações que aplicam coerção, distintas das famílias e dos grupos de parentesco e que em alguns aspectos exercem prioridade manifesta sobre todas as outras organizações dentro de extensos territórios” (TILLY, 1996, p. 46). Estruturas como essa, para Tilly, invariavelmente tiveram de lidar com a dupla problemática de defender seus contingentes populacionais de outros estados ao mesmo tempo em que precisavam estruturar aparelhos coletores de recursos para possibilitar a defesa. Três diferentes formas de lidar com a dialética coerção x capital geraram três tipos distintos, mas simultâneos de estado na Europa a partir de 900 D.C.: impérios, fortes no aparelho militar e coercivo mas descentralizados em suas estruturas tributárias; cidades-estados, com estrutura militar e fiscal fortes em nível local mas incapaz de estender-se por grandes territórios; e estados nacionais, centralizado e coordenador de organizações militares, extrativas e administrativas a ele subordinadas.

Para Tilly, o que determinou a sobrevivência do estado nação sobre as demais formas estatais seria sua eficiência em equilibrar sua necessidade de defesa com um aparato extrativo eficaz e permanente, mobilizando recursos humanos e financeiros para a defesa nacional. Tal teorização ganhou fama na literatura sobre formação estatal, consagrando a clássica “hipótese belicista” pela qual a guerra tem um papel fundamental na formação do Estado Nacional europeu (TILLY, 1996). Para a literatura de Capacidade Estatal, contudo, é o papel da capacidade extrativa que ganha destaque, na medida em que, de acordo com as definições de Tilly, seria um Estado mais capacitado a garantir a própria sobrevivência aquele que apresentasse maiores capacidades de coletar tributos e recursos financeiros de sua população (CINGOLANI, 2013).

Diversos autores trabalham com a lógica de Tilly. Mattias Ottervik argumenta que a Capacidade Estatal nada mais é do que “a habilidade do Estado de dominar, ou seja, coagir comportamento complacente dos indivíduos de um dado território” (OTTERVIK, 2013, p. 5), operacionalizando o conceito por meio da cooperação da sociedade em pagar tributos ao Estado. A ideia do pagamento de impostos como manifestação de Capacidade Estatal é bastante disseminada e utilizada na literatura (DINCECCO, 2012; CARDENAS, 2010; BESLEY, 2011; GEDDES, 1996) em vista de sua mensuração prática.

Outra forma de conceituar Capacidade Estatal gira em torno da segurança. É o que faz Alex Braitwhite (2010, p. 314), para quem a Capacidade Estatal refere-se ao conjunto de recursos endógenos acumulados pelo Estado possíveis de serem utilizados no gerenciamento de crises emergentes que ameacem a integridade soberana do mesmo, tais como a entrada de refugiados, armas e violência. Isso demandaria contingentes policiais e militares fortes capazes não apenas de vigiar as fronteiras como também persuadir segmentos internos da sociedade de desafiar a autoridade estatal por meio de rebeliões ou secessões. De maneira convergente, Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016, p. 123) entendem que a Capacidade Estatal trata da criação e manutenção da ordem em um determinado território, algo que exigiria medidas para a proteção da soberania tais como administrar um aparato coercivo, arrecadar impostos e administrar um sistema de justiça.

Também se concentrando na segurança, James Fearon e David Laitin (2003) sublinham a capacidade do Estado em manter-se como força militar suprema dentro de um território como aspecto central do conceito. Nesse sentido, os autores entendem Capacidade Estatal como sinônimo das capacidades policiais e militares de que o Estado dispõe, através dos quais eles garantem a efetiva extensão e estabelecimento do domínio estatal sobre as áreas rurais do país. A preocupação territorial é partilhada por Michael Mann (1984), quem também introduz elementos novos como a relação entre governantes e governados. Para ele, o poder de um Estado pode se manifestar de duas formas: poder despótico, correspondente ao conjunto de políticas que a elite governamental de um país pode passar sem negociações rotineiras e normalmente necessárias com outros segmentos da sociedade; e poder infra estrutural, denotando a capacidade um Estado de penetrar a sociedade civil através da implementação efetiva de políticas públicas por todo o território nacional, livre de bloqueios ou limitações.

Para além de evitar o normativismo, outro cuidado importante ao definir-se Capacidade Estatal é não confundir aspectos que determinam a capacidade de um Estado em atingir seus objetivos com suas decisões tomadas para tal fim. Para Jonathan Hanson e Rachel Sigman (2013, p. 2), pode-se garantir isso ao focar a definição nos aspectos mais fundamentais do funcionamento estatal. Assim, faz-se uso aqui da noção de Concepção Tripartite oferecida por Benjamin Carbonetti (2012, p. 6), denotando a tendência dos conceitos de Capacidade Estatal em combinarem três dimensões diferentes de atuação estatal: capacidade militar/coerciva, capacidade burocrática e capacidade extrativa.

Essa linha abrangente de definição é coerente com a complexidade do fenômeno que se pretende estudar. Como lembra Benjamin Carbonetti (2012, p. 7), em nome da clareza

conceitual, autores geralmente buscam definições unidimensionais que priorizem um aspecto sobre os demais<sup>5</sup>. Ainda que esse tipo de definição facilite a construção de modelos para análises *Large-N*, perde-se validade conceitual ao favorecer-se o *conceptual stretching*<sup>6</sup>, dado o caráter multifacetado do objeto estatal. Uma vez que o objeto do presente estudo não se configura como uma análise de grandes amostras, possibilitando o exame aprofundado e detido de diversos aspectos, o estilo de definição multidimensional apresentada por Carbonetti e Hendrix é preferível.

Assim, levando em conta as diferentes definições e considerações supramencionadas, define-se, para fins da presente pesquisa, Capacidade Estatal como a possibilidade potencial de um aparelho governamental garantir condições vitais de existência do Estado – manutenção da soberania, do monopólio da coerção e da integridade territorial – bem como alcançar objetivos relativos à manutenção da ordem social e ao desenvolvimento humano dos habitantes. Trata-se de uma definição propositalmente ampla. Dada a diversidade de definições e heterogeneidade de elementos e aspectos apresentados pela literatura de Capacidade Estatal, a presente pesquisa se propõe a definir quais desses elementos efetivamente compõem a capacidade estatal colombiana para a paz. Nesse sentido, esse conceito abstrato será desmembrado em variáveis operacionalizáveis, de acordo com a literatura de capacidade estatal, conflitos violentos e história do conflito colombiano.

Observando a literatura como um todo, Luciana Cingolani divide as diversas conceituações e empregos do conceito de Capacidade Estatal em quatro grandes campos de pesquisa: desenvolvimento econômico e histórica econômica, onde busca-se analisar as ligações e conexões causais entre o desenvolvimento ou a industrialização de um país com sua capacidade estatal; política comparada, a qual busca avaliar os efeitos micro e macro de fatores políticos na profissionalização burocrática de diferentes países; estudos de conflito, investigando o peso do Estado na eclosão de conflitos violentos; economia política da teoria dos jogos, preocupada em investigar os incentivos existentes para que atores privados decidam investir na capacidade do Estado (CINGOLANI, 2013, p. 8)

---

<sup>5</sup> Um exemplo de definição unidimensional é oferecido por Barbara Geddes (1996), para quem Capacidade Estatal refere-se à capacidade de um Estado tributar, coagir e moldar os incentivos econômicos aos atores privados, entendendo, contudo, esses três cursos de ação como dependentes da efetividade burocrática, sendo esta a verdadeira capacidade de um Estado.

<sup>6</sup> De acordo com Sartori (1970, p. 1034), o termo designa o ato de alargar (“esticar”) a abrangência de um conceito para abarcar mais objetos empíricos dentro de sua definição, tornando o conceito menos preciso ou válido.



Dada a temática da presente pesquisa, pode-se afirmar a investigação aqui proposta como pertencente ao campo dos estudos de conflito – mais especificamente, ao seu término negociado. Ainda assim, em razão da metodologia de pesquisa empregada, a pesquisa também se configuraria, a princípio, como um exemplar de política comparada, visto que a comparação sistêmica de dois períodos governamentais colombianos configura a tentativa de examinar o peso de determinadas variáveis da capacidade estatal colombiana sobre as possibilidades de alcance de um acordo de paz. Válido ressaltar, portanto, que o caráter comparativo da dissertação não implica numa pesquisa de amostra grande, característica de comparações *cross-country*. Esse ponto será melhor trabalhado na seção metodológica desta dissertação.

## 2. 1 CONCEITOS COMPLEMENTARES

A fim de delimitar os elementos aqui analisados, alguns conceitos complementares ao corpo teórico central devem ser trabalhados – o principal sendo o conceito de “Estado”. Para fins desta pesquisa, adota-se a noção clássica de Estado como organização política responsável por organizar a convivência comunitária de contingentes humanos, propiciando a coesão necessária para que indivíduos diversos partilhem dos recursos de um território delimitado, sob a tutela de um poder soberano comum. Para ser capaz de realizar tal função, essa organização seria dotada de três elementos fundantes – povo, soberania e território – e um quarto elemento, adicionado por Max Weber, ao caso dos Estados modernos: a burocracia (GRAJALES; RODRIGUEZ, 2011, p. 71).

“Guerra” é o termo usado para designar o enfrentamento bélico organizado entre dois Estados-Nacionais e executado pelas Forças Armada de ambos. Trata-se de uma definição simples que, no entanto, se complica quando as hostilidades se dão entre segmentos de um mesmo Estado-Nacional – nesse caso, tem-se o que se conhece como “guerra civil”. De acordo com James Fearon (2007, s/p, tradução nossa<sup>7</sup>), uma guerra civil é “um conflito violento dentro de um país disputado por grupos organizados que buscam tomar o poder central ou de uma região, ou mudar políticas governamentais”. Já o *Uppsala Conflict Data Project* busca estipular o ponto a partir do qual um conflito armado se tona uma guerra civil, esta entendida como “uma incompatibilidade contestada que trata de governo, território ou ambos e onde o uso da força

---

<sup>7</sup> (...) a violent conflict within a country fought by organized groups that aim to take power at the center or in a region, or to change government policies.

entre as duas partes resulta em ao menos 25 mortes. Dessas duas partes, ao menos uma é o governo de um Estado” (GLEDITSCH et al, 2002, p. 618-619, tradução nossa<sup>8</sup>).

Tais definições permitem considerar o conflito insurgente colombiano como uma guerra civil. Bastante difundida em trabalhos internacionais sobre a questão, a noção de “guerra civil” é problematizada, principalmente, por autores colombianos em se tratando das hostilidades armadas entre governo e guerrilha no país andino. De acordo com Jorge Duran (2004), não se pode chamar de “guerra civil” um combate entre grupos armados e governo onde a maior vítima é a população civil. No caso, o autor chama a atenção para o fato de que ao invés de parte ativa no esforço de guerra, a população colombiana sempre se apresentou como vítima passiva as hostilidades.

Na medida em que são compostas pelo governo e por alguma força contrária ao status quo político nacional, as guerras civis (ou conflitos intraestatais) necessariamente precisam envolver a conformação de uma força de resistência ao poder estatal central, configurando assim uma insurgência. Uma das formas possíveis de organização dessa força insurgente relaciona-se com a noção de guerrilha, um exército de combate irregular e indireto (emboscadas, uso de minas e explosivos remotos, franco-atiradores, ataques furtivos, postura defensiva baseada em vantagens estratégicas do ambiente), disposto em unidades pequenas e geralmente altamente móveis, que buscam o desgaste lento e gradual das Forças Armadas estatais como um passo preliminar ao ataque frontal direto, de manutenção de atrito com o inimigo (CARREÑO, 2014; US MARINE CORPS, 1986).

Outro conceito importante é o de “processo de paz”. De acordo S. P. Harish (2005, p. 3), um processo de paz pode ser definido como “um diálogo contínuo entre atores rivais em conflito conduzido em sinceridade com intenção de suprimir a violência e um acordo para negociar as questões centrais da disputa”, ou seja, o processo de paz inclui não apenas os diálogos, mas também o acordo que deles resultar. O autor também argumenta que o processo só tem início após o anúncio oficial de ambas as partes acerca da decisão conjunta de buscar a solução negociada. Descarte do acordo de paz por uma ou ambas as partes, declaração de acordo vazio e impossibilidade de alcançar um acordo são as três possibilidades de fracasso do processo consideradas pelo autor. Essa definição serve ao propósito de evidenciar o principal objetivo de um processo de paz: o acordo final. Declarações de cessar fogo, estabelecimento de zonas de distensão, libertação de prisioneiros, dentre outras medidas, são ações importantes,

---

<sup>8</sup> (...) a contested incompatibility that concerns government or territory or both where the use of armed force between two parties results in at least 25 battle-related deaths. Of these two parties, at least one is the government.

mas ainda assim complementares e preliminares ao objetivo maior de chegar a um acordo que permita o fim do conflito.

Complementar à noção de processo de paz é o conceito de paz propriamente dita. Para compreender esse conceito, faz-se aqui uso da esquematização de Johan Galtung. Em suas teorizações, Galtung teve como preocupação central compreender o que seria a paz, e para isso decidiu partir de seu antônimo imediato, a violência. A violência direta seria aquela perpetrada por um ator contra o outro, através de fenômenos sociais clássicos tais como a guerra. A contenção da violência direta, ou seja, a ausência da mesma, resultaria no que o autor chamou de “paz negativa”, a mera ausência de conflito. Em contraposição, tem-se a violência estrutural, que ocorre quando os seres humanos são acometidos por males diversos tais como pobreza, miséria, opressão política, insegurança social, dentre tantos outros. A violência estrutural é maior e, de certa forma, engloba a violência direta. A contenção da violência estrutural resulta na “paz positiva”, a verdadeira paz (GALTUNG, 1969). No caso, um acordo de paz que logre a desmobilização de uma força armada insurgente alcança a “paz negativa”. A “paz positiva” é um passo além que envolve a garantia de direitos civis e humanos plenos aos cidadãos.

### 3. REFERENCIAL METODOLÓGICO

O método a ser utilizado nesta pesquisa, como supramencionado, é o Comparativo. De acordo com Pablo Bulcourf (2009, p. 83), a comparação existe desde a Grécia Antiga, mas só passa a ser um método propriamente dito na segunda metade do século XX, onde deixa de ser um aditivo casual e implícito de análises diversas e ganha um caráter mais explícito e sistemático, voltado ao controle de variáveis e à corroboração de hipóteses. Eis, portanto, a importância de explicitar claramente que contornos metodológicos terá o método comparativo aqui proposto e como ele será aplicado.

Esse esclarecimento se torna ainda mais imperativo quando se leva em conta que, tal como lembra Rodrigo González:

Os diversos autores que discutem o uso do método comparativo frequentemente usam linguagens diferentes para expor o mesmo conteúdo. As discordâncias, por outro lado, vão desde diferenças básicas epistemológicas, como de conceituação de ciência e dos objetivos da pesquisa científica, levando a divergências sobre os objetivos do uso do método comparativo (GONZÁLEZ, 2008, p. 6).

Isso fica evidente quando se leva em conta as diversas cisões existentes dentro da Política Comparada<sup>9</sup>. A mais importante para o presente momento é a oposição entre as chamadas *Variable-Oriented Comparison* e as *Case-Oriented Comparison*. Apesar de tentativas de aplicação conjunta de ambas as tradições metodológicas existirem, a complexidade de tal intento torna mais recomendável a opção por um ou outro. Os parágrafos seguintes se encarregam de evidenciar as características das duas a fim de justificar a opção pela *Case-Oriented Comparison*.

A década de 1970 é o momento em que a Política Comparada deixa de ser apenas um ramo disciplinar da Ciência Política onde países são postos lado a lado para se tornar cada vez mais uma proposta metodológica específica. Autores como Neil Smelser (1968), Aren Lijphart (1971) e Giovanni Sartori (1970) encarregaram-se de atribuir à Política Comparada o rótulo de método. Por influência dos autores que trabalharam nessa direção, o Método Comparativo da Ciência Política foi sendo originalmente erigido com forte viés quantitativo e positivista, sob a

---

<sup>9</sup> O termo “Política Comparada” tem um significado duplo: pode se referir tanto ao campo de estudos políticos voltados à comparação entre diferentes unidades políticas; quanto à vertente teórica e metodológica da Ciência Política preocupada com o rigor metodológico das análises comparativas (BULCOURF, 2009, p. 81).

lógica do estabelecimento de relações empíricas entre duas ou mais variáveis – mantendo as demais sob controle – como o objetivo primordial do trabalho científico. Sob essa óptica, o Método Comparativo era visto como o substituto imperfeito para os métodos experimentais – praticamente indisponíveis às Ciências Sociais – e estatísticos onde o número de casos era muito baixo para a manipulação matemática (LIJPHART, 1971, p. 683).

Essa visão de todos os métodos científicos regidos pela mesma lógica – quantitativa – possibilitava a noção de que os métodos eram aplicados de acordo com sua aplicabilidade. Esta, por sua vez, dependia do número de casos disponíveis para análise: caso fosse um número alto – algo de cerca de vinte ou mais –, o método estatístico era obrigatório. Menos de vinte casos obrigava o pesquisador a recorrer ao método comparativo. A consequência disso é a ideia, defendida por autores como Gary King, Robert Keohane e Sidney Verba (1996) que a ciência só é possível onde há vários casos para análise. Em outras palavras, quanto mais casos, maior a possibilidade de inferência causal e, portanto, mais científica é a análise (DELLA PORTA, 2008, p. 201).

Isso embasa a tradição da *Variable-Oriented Comparison* (ou Comparação Voltada às Variáveis, em tradução livre – VOC). As principais características de análises VOC são: busca de inferências e causas universais, caráter a-histórico, não reconhecimento de causalidade plural (variação concomitante, um efeito não pode ter causas diferentes por motivos de diferente contexto), conceitos pré-definidos e inalteráveis ao longo da pesquisa, casos decompostos em valores numéricos mensuráveis e totalmente anônimos selecionados de maneira aleatória (DELLA PORTA, 2008, p. 205-209). Assim, tais análises buscam o estabelecimento de relações empíricas entre variáveis que possam ser generalizadas para além dos casos observados (lei universal), dando valor secundário a análises de poucos casos (*Small-N*, para um termo mais técnico) de viés interpretativo e abstrato (RAGIN, 1987, p. 35).

Em razão disso, autores adeptos da VOC são altamente críticos a um estilo de comparação que ganhou força nos anos 1990, a *Case-Oriented Comparison* (Comparação Voltada ao Caso – COC). Trocando a prioridade da inferência e da generalização pela da compreensão aprofundada e particular (SARTORI, 1994, p. 43), as COC priorizam análises de poucos casos, sob o argumento de que quanto maior o número de casos analisados, maior a intrusão de variáveis intervenientes na análise e, em consequência, mais fracas se tornam as conclusões. As amostras *Large-N* também seriam responsáveis por incentivar um alargamento indiscriminado de conceitos teóricos para seu encaixe no maior número possível de caso – o chamado *Conceptual Stretching* –, o que em consequência leva a distorções empíricas e

teóricas. Dentre as principais características da COC, pode-se delinear: casos selecionados criteriosamente, explicação genética (histórica), múltiplos caminhos causais esperados, busca de diferenças e semelhanças através de narrativa densa, conceitos flexíveis ao longo da pesquisa, casos analisados como inteiros analíticos (DELLA PORTA, 210-216). Apesar de não ser voltada à generalização – algo que pode ser alcançado por pesquisas posteriores – a COC tem o mérito de possibilitar o surgimento de novas teorias (RAGIN, 1987, p. 44).

As opções metodológicas da presente pesquisa têm em seu fundamento a preocupação primordial que move a investigação: a compreensão do caso em questão. Diante dessa prioridade, a opção pela COC se torna mais clara. Longe da pretensão de estabelecer uma sempre problemática e não consensual lei universal, a comparação que aqui se propõe busca contribuir para a compreensão aprofundada da realidade social colombiana, sob o entendimento de que futuros processos de paz podem se beneficiar das conclusões aqui retiradas. Assim, narrativa histórica densa, compreensão circunstancial, admissão à complexidade causal e *Small-N* são características de pesquisa previstas para a presente investigação, em detrimento de inferências causais, manipulação matemática de variáveis, busca de causas únicas e invariáveis e estabelecimento de uma amostra *Large-N*.

Isso não significa, contudo, o total afastamento de variáveis quantitativas da análise, pelo contrário. Tal como afirma Stefano Bartolini (1994, p. 113), “a organização da configuração de variáveis/propriedades na forma de um *data set* de matriz é útil e possível, independentemente da natureza mais ou menos quantitativa ou qualitativa das variáveis consideradas.” A tabulação de valores, a mensuração de variáveis, bem como outras técnicas e dados de cunho mais quantitativo tem utilidade intrínseca para a compreensão integral de processos e situações sociais.

Outra importante opção metodológica a ser tomada pelo pesquisador diz respeito ao caráter indutivo ou dedutivo da pesquisa. De acordo com Carsten Anckar (2008, p. 392), a opção pelo método dedutivo denota um interesse prioritário do pesquisador na variável independente, ou seja, nos elementos sociais que, presume-se, exercem efeito causal na variável dependente. Não há grande preocupação com toda a variação possível na variável dependente, mas sim em descobrir as variáveis independentes relevantes. Tais variáveis independentes são previamente delineadas a partir de raciocínio lógico teórico. Dessa forma, uma pesquisa dedutiva geralmente tem uma problemática no seguinte formato: “a variável X afeta a variável Y”?

Por outro lado, uma pesquisa de recorte indutivo tem seu enfoque prioritário voltado na variável dependente, com um problema de formato diferente do dedutivo: “O que explica a variável Y?” Assim, o grande objetivo é descobrir as variáveis independentes relevantes, visto que na pesquisa indutiva busca-se evitar o uso de teorias pré-selecionadas que possam influenciar na seleção de variáveis independentes. Não é caso da presente pesquisa aqui proposta: variáveis teóricas e específicas ao caso colombiano são previamente selecionadas a fim de direcionar a análise para as variáveis independentes que se deseja testar no caso empírico. Assim, opta-se pelo método dedutivo de pesquisa.

A escolha de um único caso complexo e de árdua compreensão como o colombiano, contudo, apresenta um problema clássico às análises comparativas: como realizar uma comparação sobre uma amostra de muitas variáveis e poucos casos? De acordo com Arend Lijphart (1971, p. 685), são quatro as soluções possíveis: aumentar o número de casos, reduzir a propriedade-espaco da análise, focar a análise nas variáveis chave e, por fim, focar a análise em casos fortemente comparáveis. Para a última opção, o autor sugere dois caminhos: retirar os casos de uma área geográfica específica – “estudos de área” – ou empreender uma análise diacrônica. Assim, a opção aqui feita por uma análise diacrônica permite usufruir das vantagens da COC ao mesmo tempo em que minimiza uma de suas principais fraquezas.

A comparação diacrônica permite resolver outra dificuldade atinente ao método comparativo em geral: o que é comparável? Giovanni Sartori (1991, p. 34) sumariza bem o problema: “para começar, são comparáveis as maçãs e as peras? Desafio qualquer um a responder cientificamente, pois ainda hoje há quem responda sim, quem responda não e quem não saiba quais maçãs e quais peras escolher”. Essa dificuldade fica ainda mais significativa quando se adiciona o elemento cultural: como comparar sociedades diferentes, com culturas e estruturas de significação diversas? Segundo Neil Smelser, a “solução” a esse problema geralmente incorre em dois extremos indesejáveis: o Subjetivismo Fenomenológico – tudo é subjetivo, tudo é permitido – ou o Objetivismo Positivista – o empiricismo absoluto que impõe critérios universais de comparação sobre casos particulares (SMELSER, 1968, p. 2).

O problema da comparabilidade perde um pouco de seu impacto quando se leva em conta que a pesquisa aqui proposta não trata de sociedades diversas. Pelo contrário, é a mesma sociedade colombiana, com poucas mudanças estruturais ou sistêmicas, em dois períodos distintos, mas temporalmente muito próximos. Problemas de relativismo cultural devem ser focados na percepção do pesquisador enquanto estrangeiro observando uma realidade externa, e não na comparação entre as unidades analíticas.

Assim, portanto, chega-se à questão da definição dessas unidades analíticas. Em análises sincrônicas de tipo *cross-country*, essa tarefa é relativamente fácil – em especial na Ciência Política, onde as unidades políticas geralmente são países de fronteiras geográficas bem definidas. No caso de pesquisas diacrônicas *within-unit* (“intra-unidade”), a identificação de unidades analíticas distintas a serem comparadas torna-se menos auto evidente. Sem o critério geográfico, o pesquisador necessita de outras formas de “quebrar” um mesmo caso em subunidades temporais. Para Stefano Bartolini (1994, p. 126), um critério possível são os pressupostos teóricos existentes preliminarmente numa pesquisa de recorte dedutivo.

O conceito teórico usado para a periodização da Colômbia em duas unidades temporais é o conceito de “processo de paz” apresentado anteriormente: “um diálogo contínuo entre atores rivais em conflito conduzido em sinceridade com intenção de suprimir a violência e um acordo para negociar as questões centrais da disputa” (HARISH, 2005, p. 3). Ou seja, um processo de paz deve ocorrer entre dois atores que se mantêm constantes durante seu decorrer. Pressupõe-se que a mudança de governo leve à mudança substancial das negociações e, possivelmente, ao seu término. Isso é empiricamente constatável: processos de paz como os ocorridos na Colômbia se dão dentro do espaço de tempo de uma gestão presidencial. O processo de paz de Andrés Pastrana começou em seu primeiro ano de governo e terminou em seu último, o mesmo para o processo de Santos. Dessa forma, a periodização aqui proposta segue o critério da gestão presidencial, a fim de manter a coerência com a definição de processo de paz utilizada.

Assim, definidos o caráter VOC, dedutivo e diacrônico da comparação aqui proposta, resta realizar uma última opção metodológica entre dois métodos de comparação: *Most Similar Systems* (MSS) e *Most Different Systems* (MDS). O primeiro se aplica a sistemas políticos majoritariamente semelhantes em seus aspectos sistêmicos (variáveis independentes e intervenientes) mas com um fenômeno social específico diferente (variável dependente, aquela que se pretende analisar). A lógica por trás do método é simples: se dois sistemas têm várias características em comum, mas dois fenômenos sociais diferentes, a explicação dessa divergência está nos poucos aspectos diferentes entre esses sistemas, visto que a abundância de elementos semelhantes sugere que estes não tenham impacto significativo no fenômeno a ser estudado. Dessa forma, as variáveis independentes e intervenientes – que nesse método de análise, são muitas – devem ser mantidas sob a condição de *ceteris paribus* e desconsideradas na análise. É nas diferenças que as relações causais explicativas se encontram.

Já o MDS parte da lógica contrária, onde as diferenças não explicam as semelhanças. Aqui, opta-se por analisar sistemas diferentes no máximo possível de características, exceto no



fenômeno social analisado, que deve ser constante. Assim, uma vez que as características sistêmicas são iguais entre sistemas que apresentam um fenômeno social particularmente diferente, assume-se que a explicação para tal fato não está no nível sistêmico, mas no dos atores. É aí que reside a análise, que busca eliminar as variáveis sistêmicas irrelevantes. Dessa forma, o MDS tem a aspiração de corroborar hipóteses que se sustentem não importa o sistema onde sejam aplicadas, e por isso é mais recomendado para análises com números de casos maiores (ANCKAR, 2008; PRZEWORSKI e TEUNE, 1970; SARTORI, 1991).

Essa última característica do MDS, bem como a natureza das unidades analíticas selecionadas para a análise direcionam à escolha do MSS. Menos de quinze anos se passam entre o fim do processo de paz de Pastrana e o início do processo de Paz de Santos. A nível de sistema político, pouca coisa mudou nesse espaço de tempo: a Colômbia permanece uma democracia, características geográficas e populacionais não sofreram grandes mudanças, as alianças internacionais mantêm os mesmos contornos do fim do século XX, etc. Diferenças específicas como a permissão à reeleição presidencial a partir de Uribe ou as mudanças no entorno regional andino serão postas em análise e terão seu peso sobre a variável dependente devidamente interpretados a partir das evidências. Mas mais importante do que a semelhança entre os dois sistemas políticos é a variável dependente: ela muda de um sistema para o outro, algo que inviabiliza o MDS e torna o MSS a opção mais recomendada.

Deve-se salientar que opções metodológicas tem impactos importantes na configuração da pesquisa a ser realizada. Selecionado o MSS como principal método de análise empregado nesta dissertação, tem-se de fazer a ressalva quanto à noção de causalidade. O pequeno intervalo de tempo entre os dois casos analisados, as semelhanças predominantes entre o mesmo sistema analisado em dois tempos, o grande número de variáveis, impelem que a análise de MSS esteja mais preocupada, nesta dissertação, com classificações de intensidade do que, propriamente, de causa e efeito. Assim, buscou-se estabelecer um conjunto de variáveis cuja influência sobre o desfecho dos processos de paz fosse classificada em termos de intensidade (maior ou menor) não em termos de causalidade factível (sim ou não).

Por fim, estabelece-se a preocupação constante com a operacionalização dos conceitos. A análise com variáveis de cunho teórico relativamente intangíveis como “apoio popular” ou “ideologia” exigem que algum tipo de operacionalização seja feito, a fim de que tais elementos possam ser minimamente classificados de acordo com uma tabela de presença-ausência – “sim” para presente no caso em questão, “não” para ausente. Sem essa categorização mínima do que existe e do que inexistente nos dois processos de paz, a comparação torna-se impossível. Assim,

para que mensurações mínimas acerca de presença ou intensidade das variáveis seja possível, cada variável será tratada em separado e submetida a um exercício de operacionalização específico para cada variável. Por exemplo: a fim de medir o apoio popular ao governo no processo de paz de Pastrana, pode-se – na ausência de pesquisas de opinião diretamente voltadas à questão – buscar interpretar os índices de votos em branco ou nulos em processos eleitorais do período. Da mesma forma, para medir o apoio popular que as FARC possuíam nesse mesmo processo, pode-se analisar a reação popular das cidades e vilas abrangidas pela área de distensão oferecida por Pastrana ao uso e presença exclusivo das FARC: se as populações locais protestaram, tem-se uma evidência importante de baixo apoio popular ao grupo guerrilheiro na região.

## 4. A HISTÓRIA DO CONFLITO ARMADO COLOMBIANO

### 4.1 DA INDEPENDÊNCIA À *VIOLENCIA*

A Colômbia é um país integrante da região andina, caribenha e amazônica, com um território de 1.138.910 quilômetros quadrados que faz fronteira terrestre com Venezuela (2.341 KM), Brasil (1.790 KM), Peru (1.494), Equador (708 Km) e Panamá (339 Km) e fronteira marítima com o Mar do Caribe e o Oceano Pacífico. De clima tropical na maior parte do território (exceto zonas de maior altitude), o país conta com reservas de petróleo, gás natural, carvão, ferro, níquel, ouro, cobalto e esmeraldas, além de reservar cerca de 37% de seu relevo para produção agrícola. A concentração desses recursos no norte e oeste do país determina a concentração populacional nessas regiões, a qual soma cerca de 47 habitantes por todo o território, distribuídos entre mestiços e brancos (84,2%), afro-colombianos (10,4%), indígenas (3,4%), ciganos (menos de 1%) e não especificados (2,3%) e cujos credos religiosos dividem-se entre católico (79%) e protestante (14%).<sup>10</sup>

A história do país enquanto Estado-Nação tem início nos anos vinte do século XIX. As décadas seguintes após a independência (1824) marcam a formação gradual de uma sociedade oligárquica, descentralizada e desigual, base sobre as quais importantes processos relacionados ao conflito do século XX viriam a se desenvolver. Segundo Alexander Arciniegas Carreño (2014, p. 81-89), a primeira metade do século XIX é o momento de permanência e consolidação de polos rurais de poder – donos de terras, escravistas, burocratas, clero, milícias – que contribuíam para a fragmentação das elites e a ausência de uma classe hegemônica. Disso resultou, por grande parte da história colombiana, uma fraca institucionalização estatal, propiciando o grande número de guerras internas que o país sofreu em sua trajetória. Além disso, contribuía para essa debilidade e desestabilização constante a ideia geral das elites da época de que o controle sobre as massas populares era tarefa que não requeria um exército forte.

Nesse contexto ganham proeminência, de acordo com Mauricio Neira (2007), os Partidos Liberal e Conservador. Arraigados em polos rurais de poder através de caudilhos regionais, os partidos formaram verdadeiros “feudos” políticos ao longo do território colombiano, com os quais o poder político central constantemente tinha de negociar para alcançar alguma unidade nacional. A rivalidade entre os dois partidos refletia-se em suas

---

<sup>10</sup> Dados retirados do FBI World Factbook. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>. Acesso em 27 out. 2017.

constantes disputas – não raro, violentas<sup>11</sup> – pelo controle da república. Tais conflitos são, para o autor, chave para compreender a forte identificação partidária das massas populares colombianas, numa identificação mais cultural do que programática. Isso é importante pois tais paixões partidárias ajudam a compreender o caráter “irracional” da crise de violência que viria a ocorrer mais tarde, nos anos cinquenta do século XX – contexto a partir do qual surgem as guerrilhas.

Essa persistente fragmentação das elites e descentralização do poder político em diversos polos regionais, acrescida do forte bipartidarismo político, são fatores que falseiam a plena institucionalização e fortalecimento do Estado independente. Em 1853, por exemplo, o então presidente José Maria Obando (1853-57, Partido Liberal) aprovou uma emenda constitucional que permitia às províncias colombianas redigirem constituições próprias, fortalecendo a descentralização política. Monopólios estatais tais como o da violência e o da tributação eram constantemente rompidos com a cobrança provincial de impostos e o emprego de milícias regionais (CARREÑO, 2014, p. 83-84).

O uso de milícias privadas para resolver as constantes disputas regionais entre caudilhos ou proprietários de terras aponta para a fraqueza não apenas do Estado, mas também das Forças Armadas. Vistos pelas elites partidárias como potenciais concorrentes ao poder estatal, os militares eram privados de investimentos e reformas, além de serem mantidos sob submissão aos civis por meio de diversos mecanismos: as constituições de 1821, 1830 e 1945, por exemplo, proibiam direitos políticos aos militares, inclusive o de votar. Além disso, a existência de padrinhos políticos era pré-requisito informal para a ascensão na carreira militar e para o ganho de benefícios como pensões. Assim, em contraste com os demais países da América Latina, que estabeleceram o monopólio da força legítima ao longo do século XIX, a Colômbia entrou no século XX com as Forças Armadas constantemente substituídas por milícias e bastante enfraquecidas: para uma população de 4 milhões na época, a Colômbia contava com cerca de apenas 5.000 soldados (CARREÑO, 2014, p. 75-93).

Apesar de alguns esforços tais como a Regeneração no fim do século XIX, é só em meados do século XX que o governo colombiano iniciará – por pressão dos acontecimentos – um processo de modernização e fortalecimento das Forças Armadas. Esse atraso na institucionalização de forças de defesa foi crucial para o evidente despreparo do governo

---

<sup>11</sup> De acordo com Carlos Ovalle (2014, p. 3-4), entre os séculos XIX e XX a Colômbia atravessou sete guerras civis e dez conflitos regionais. O autor argumenta que isso é reflexo de uma histórica tendência colombiana ao uso da força como argumento político.

colombiano em responder à onda de assassinatos e hostilidades que o país sofreu a partir do final da década de quarenta, período infame conhecido como “*La Violencia*”. Rivalidade partidária profundamente arraigada em todos os níveis de uma sociedade exacerbada por desigualdades sociais, bem como a ausência de controle por parte das lideranças partidárias sobre seus militantes, são algumas das bases da crise (LOPEZ, 2011, p. 7; OVALLE, 2014, p. 4).

A corrida presidencial no fim da década de 1940 contava com aquele que, segundo a literatura, viria a ser o primeiro – e possivelmente o único – governante populista da Colômbia: Jorge Eliecer Gaitán, pertencente à ala mais radical do Partido Liberal. Os discursos inflamados demandando maior segurança e igualdade aos liberais hostilizados nas zonas rurais, bem como sua defesa de reformas políticas e sociais profundas garantiram-lhe amplo apoio popular, tornando-o favorito à eleição em 1949 (OVALLE, 2014, p. 4). Contudo, em nove de abril de 1948 o pré-candidato viria a ser assassinado, num crime jamais propriamente investigado, mas cuja autoria foi imediatamente atribuída ao Partido Conservador. Seguidores de Gaitán imediatamente iniciaram manifestações e protestos de operários e camponeses, iniciando-as em Bogotá, mas rapidamente espalhando-se por todo o país num episódio conhecido como “*El Bogotazo*” (POLLACHI; CARVALHO, 2011, p. 4).

Não demorou muito para que as manifestações se tornassem violentas, com partidários liberais “vingando-se” violentamente de conservadores que, por sua vez, respondiam também violentamente. Algumas cidades chegaram a ser tomadas por milicianos, enquanto massacres passaram a ocorrer por todo o país. Surpreso pela onda de violência repentina, o governo do conservador Mariano Ospina Pérez buscou adiantar as eleições, decisão que não surtiu efeito prático (POLLACHI; CARVALHO, 2011, p. 4). Um acordo foi firmado com o Partido Liberal para a repartição de cargos e ministérios, mas a distância entre as lideranças partidárias de Bogotá e os militantes que lutavam, principalmente, nas periferias rurais era grande, e a comunicação problemática. As lideranças não conseguiam mais frear a onda de violência, e os partidários camponeses, percebendo o vácuo de liderança, buscavam preenche-la com demonstrações de força, ou seja, mais violência. Diante de mais essa falha, o governo optou pela repressão militar aos grupos liberais que, no entanto, eram por demais difusos para serem prontamente contidos pelas despreparadas Forças Militares (OVALLE, 2014, p. 8).

No campo, a *Violencia* inflamou uma situação que já era violenta em décadas anteriores. Camponeses reivindicavam terras subutilizadas pelos grandes latifundiários, mas eram ignorados pelo governo. Invasões dessas terras não eram raras de ocorrer, e durante a *Violencia*

a repressão militar fez com que grupos de camponeses se apropriassem de territórios e montassem comunidades armadas, as chamadas “autodefesas camponesas” (CEARÁ, 2009, p. 204; PEREIRA; 2015, p. 2). Esses comandos regionais foram organizados tanto pelo Partido Liberal quanto pelo Partido Comunista colombiano, sendo esses os focos de surgimento dos movimentos guerrilheiros nas décadas seguintes.

Em meados de 1953, o número de mortos já ultrapassava os 140.000 em cinco anos de *Violencia*. No dia 13 de junho daquele ano, pela primeira vez na história do país, os militares aplicam um golpe de Estado, depõem o então presidente conservador Laureano Gomez Castro (1950-53) e colocam em seu lugar o General Gustavo Rojas Pinilla. Segundo Carlos Ovalle (2014, p. 9), o “golpe” foi na verdade bem recebido por ambos os partidos e pela sociedade civil afundada na espiral de violência. Diferenciando-se dos antecessores conservadores, Pinilla optou por tentar buscar a solução à *Violencia* agindo diretamente nos grupos armados que a promoviam – não com as lideranças partidárias – através do oferecimento de uma anistia aos grupos que depusessem armas. Considerando que a crise se dava por grupos armados que matavam por desentendimentos partidários, o presidente Pinilla logrou a desmobilização e rendição da maioria das milícias e grupos armados organizados pelo Partido Liberal.

Contudo, o general não se ateve a uma mudança de impacto significativo promovida pelo Partido Comunista nas autodefesas por ele organizadas: a ideologização dos camponeses, que resistiram à oferta de anistia e mantiveram-se mobilizados em armas. Assim, tanto os grupos armados comunistas quanto os bandoleiros – grupos de criminosos comuns sem agenda política – que se aproveitavam do caos da *Violencia* para obter ganhos pessoais tornaram-se prioridade ao governo de Pinilla, que buscou combatê-los militarmente. Onde tais elementos estivessem em atividade, o governo declarava zona de guerra e a jurisdição governamental ali passava às Forças Armadas, concentrando efetivos e reconquistando o território. Sem conseguir a supressão, tanto das autodefesas quanto dos bandoleiros, o General Pinilla foi deposto em 1957 pelos Partido Conservador e Liberal, sentindo-se ameaçados pelo que percebiam como tentativas de marginalização contra si por parte de Pinilla (OVALLE, 2014, p. 7-12) ou o estabelecimento de um “peronismo” argentino na Colômbia (ICG, 2002, p. 3).

A ação contra o presidente militar foi conjunta pois, em 24 de julho do ano anterior, liberais e conservadores acordaram, em Benidorn (Espanha), a criação da Frente Nacional (OVALLE, 2014, p. 12). Sua entrada em vigor no ano de 1962 – o fim do governo de Pinilla foi seguido por uma Junta Militar preliminar – sela o fim da *Violencia*, que já havia perdido forças com o anúncio da Frente Nacional e com a desmobilização dos liberais. As estimativas

de mortos desse período variam de autor para autor – 200.000 (PATERSON, 2013, p. 4), 280.000 (LOPEZ, 2010, p. 7), 300.000 (CARREÑO, 2014, p. 94) – mas há relativo consenso na interpretação de que os violentos anos de 1948-1956 sedimentam as bases e dão origem aos atores que comporão o conflito colombiano que atravessa a segunda metade do século XX e se arrasta até os dias atuais.

A Frente Nacional durou 16 anos e abrangeu os mandatos presidenciais de 1960-74. Consistia na alternância igualitária de poder entre os dois partidos, com gabinetes formados meio a meio e os quatro próximos mandatos presidenciais divididos, os dois primeiros a políticos conservadores, os dois últimos a políticos liberais (PATERSON, 2013, p. 4). Tratou-se de uma saída conveniente à *Violencia* que logrou frear as hostilidades. No entanto, a alternância de poder não resolveu as carências socioeconômicas<sup>12</sup> que potencializaram a violência (GONZALEZ, 2008, p. 12) e não alterou o padrão de negligência governamental para com as demandas populares com a instauração de uma “democracia” ainda mais excludente e restringida (PEREIRA, 2015, p. 1).

Ou seja, aquela que era uma saída possível tornou-se uma excludente aliança entre governo e elites, e a contenção da violência não resolveu problemas socioeconômicos históricos da Colômbia que, no entanto, em razão da *Violencia*, agora eram considerados sob o ponto de vista ideológico pelas massas camponesas que resistiram à anistia de Pinilla. A ideia de uma revolução socialista preconizada pelo Partido Comunista passou a ser contemplada também pelos camponeses, animados com o sucesso da Revolução Cubana, em 1959. Esse exemplo revolucionário ocorreu no término da *Violencia*, direcionando a avaliação das autodefesas acerca do período: incapacidade institucional dos partidos e incapacidade estatal de prover a segurança civil, sintomas de um Estado ineficiente que deveria ser substituído por algum modelo alternativo de governo. O Partido Comunista não perdeu a oportunidade de apresentar o governo socialista como solução (OVALLE, 2014, p. 12). É nesse contexto e com essas ideias que grupos guerrilheiros começam a se formar na Colômbia no início dos anos 1960.

#### 4.2 OS ANOS SESSENTA E SETENTA: CONSOLIDAÇÃO DAS GUERRILHAS E INÍCIO DO CONFLITO INSURGENTE

---

<sup>12</sup> Em 1960, 60% da população colombiana vivia abaixo da linha da pobreza (OVALLE, 2014, p. 4).

A existência da Frente Nacional representava, para o Partido Comunista, um atentado contra a democracia. O partido buscou ganhar as juventudes colombianas para a luta democrática, e conseguiu capitalizar no exemplo cubano de 1959 (CEARÁ, 2009, p. 210). Dessa forma, a década de 1960 observa uma proliferação de grupos guerrilheiros, fenômeno que se deu por uma série de motivos: exclusão política, marginalização dos camponeses pobres, ideologização dos camponeses, não efetividade do setor judiciário (LOPEZ, 2010, p. 7), persistência de problemas sociais rurais, radicalização de universitários e indivíduos da classe média (GONZALEZ, 2004, p. 13), a cultura colombiana de uso da força como argumento político, as históricas lutas camponesas agora ideologizadas (CADAVID, 2011, p.1) e o contexto da Guerra Fria e a instigação à luta comunista contra o capitalismo (CEARÁ, 2009, p. 206).

De acordo com Carlos Ovalle (2014, p. 20-21), no entanto, os governos imediatamente após Pinilla não perceberam a mudança que se operou no campo ao longo dos anos de *Violencia*. Os grupos armados eram vistos não como guerrilhas em formação, com propósitos políticos e ideologias definidas; mas sim como grupos de bandoleiros. Dessa forma, aquilo que poderia ser tratado com uma abordagem governamental foi relegado ao âmbito exclusivo das Forças Armadas, à supressão militar. A Operação Marquetalia, de 1964, é um exemplo do tratamento puramente militar ao problema. Autorizada pelo governo do liberal Alberto Lleras Camargo, a operação se encarregou de bombardear uma região ao sul do país conhecida como Marquetalia, onde grupos comunistas se aglomeravam sob o comando de personalidades como Marulanda e Arena. É a partir da resistência a esses ataques que esses grupos decidem pela constituição em guerrilha (CEARÁ, 2009, p. 205).

Diversas guerrilhas surgiram ao longo da década, as mais importantes sendo o Exército de Libertação Nacional (ELN), criado em 1964 buscando emular a experiência cubana na Colômbia; o maoísta Exército Popular de Libertação (EPL), de 1967; as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em 1966, com discurso mais socialista e, posteriormente, bolivarianista; e o Movimento 19 de Abril (M-19), surgido em 1972 com uma roupagem mais urbana (OVALLE, 2014, p. 15).

Todas as guerrilhas colombianas que surgiram na década de 1960 obtiveram inspiração existencial na experiência bem-sucedida de Fidel Castro em Cuba. Dentre elas, somente o ELN deu o passo a mais de embasar toda a sua estratégia de ação na Revolução Cubana. Tal estratégia partiu do diagnóstico de Fidel e seus seguidores de que as condições altamente precárias em que a maior parte da população cubana vivia faziam com que a legitimidade ao governo de



Fulgêncio Batista pudesse ser massivamente retirada e absorvida por um contestante ao poder estatal. Dessa forma, os ataques guerrilheiros bateriam de frente com as Forças Armadas cubanas, enquanto a população ia retirando o apoio ao governo e às forças de segurança pública em favor dos revolucionários. Perdendo a moral da batalha, defendendo um governo malquisto pelo povo, as FA gradativamente abandonariam a luta, abrindo caminho para o sucesso da Revolução. O erro do ELN, contudo, foi considerar que as mesmas condições de precariedade e ilegitimidade cubanas existiam na Colômbia dos anos 1960. Em Cuba a exclusão política era absoluta, na Colômbia havia uma democracia paliativa. Os ataques do ELN não foram acompanhados de legitimação popular massiva, e o movimento rapidamente se enfraqueceu diante dos militares (OVALLE, 2014, p. 13-14).

As autodefesas camponesas organizadas pelo Partido Colombiano na década de 1950 não se resumiam à violência sofrida pelos camponeses naquele momento apenas. Nas três primeiras décadas do século XX, diversos conflitos abateram-se sobre as populações do campo (Sumapaz, Taquendama, conflitos partidários, etc.), numa situação onde a negligência estatal propiciou o armamento dessas populações (CADAVID, 2011, p. 2). As FARC são produto desse processo, surgindo como uma dessas associações de autodefesa camponesas durante a *Violencia* e crescendo lentamente ao longo da década de 1960, constituindo-se em exército revolucionário em 1964 e adotando o nome em 1966 (LOPEZ, 2010, p. 7). Por fim, o Partido Comunista organizou no noroeste do país, em Urabá, o EPL. Este atuava com base na linha maoísta de submissão ao partido e politização de camponeses com vistas a formar uma base de apoio (OVALLE, 2014, p. 15).

Ao longo dos anos uma quantidade grande de grupos guerrilheiros menores foram surgindo, ao exemplo dos três anteriores: ADO: *Autodefensa Obrera*; ERG: *Ejército Revolucionario Guevarista*; M-19: *Movimiento 19 de Abril*; ERP: *Ejército Revolucionario del Pueblo*; PRT: *Partido Revolucionario de los Trabajadores*; CRS: *Corriente de Renovación Socialista*; JEGA: *Movimiento Jorge Eliecer Gaitán*; MAQL: *Movimiento Armado Quintín Lame*; CRF: *Comando Ricardo Franco Frente Sur*; ERICA: *Ejército Republicano Independentista de la Costa Atlántica*; MADO: *Movimiento de Autodefensa Obrera*; MIR / COAR - *Patria Libre: Movimiento Independiente Revolucionario – Comandos Armados*; PLA: *Comando Pedro León Arboleda*; CNB: *Coordinadora Nacional de Base*; MAR: *Movimiento Armado Rebelde*; JBC: *Jaime Bateman Cayón*; MUR / ML: *Movimiento de Unificación Revolucionaria – Marxista Leninista*; MAL: *Movimiento de Acción Liberadora*; CGSB:

*Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar* (OBSERVATORIO DE PAZ Y CONFLICTO, 2016).

Outro ator importante que ganha relevância para o conflito que vai se formando são as Forças Armadas. Com o contínuo emprego do exército durante os anos da *Violencia* e, em seguida, o início da guerra contra insurgente, as FA passam por um processo de modernização e reestruturação. Além desses fatores, a guerra com o Peru e os problemas fronteiriços com a Venezuela são elementos regionais que impelirão o Estado colombiano a dar atenção cada vez maior as Forças Armadas (CARREÑO, 2014, p. 94-98).

As guerrilhas surgidas nos anos sessenta são consideradas pela literatura como componentes de uma primeira onda de guerrilhas colombianas. A década seguinte, por sua vez, observa uma segunda onda incentivada pela ascensão de grupos guerrilheiros na América Central, dentre as quais a mais importante, ao menos para o período, seria o Movimento 19 de Abril (M-19) (NEIRA, 2007). Para as guerrilhas que lograram sobreviver aos anos setenta, o mito da revolução armada é revigorado na América Latina após o sucesso da Revolução Nicaraguense, em 1979 (CEARÁ, 2009, p. 211).

Durante os anos sessenta as FARC mantiveram-se associadas ao Partido Comunista que lhes auxiliou em seu surgimento e organização inicial. Contudo, o Partido Comunista colombiano sustentava a ideia da “combinação de todas as formas de luta”, estratégia segundo a qual o combate armado seria simultaneamente executado aos esforços políticos e eleitorais. Tal estratégia não era bem vista pelos guerrilheiros, que gradualmente se desvincilharam do partido e tornaram-se uma organização autônoma. A necessidade de recursos financeiros foi sendo suprida, já a partir desse período, pelo início da associação das FARC com o narcotráfico (OVALLE, 2014, p. 18).

A década de 1970 é um momento de reorganização para as FARC. Em 1978 o grupo realiza a 6ª Conferência onde aprova Estatutos, regulamentos de regime e normas de comando. A Conferência também se encarregou de determinar a estrutura operacional dos guerrilheiros: esquadra de 12 homens, 2 esquadras correspondendo a 1 guerrilha, 2 guerrilhas correspondendo a 1 companhia, 2 companhias compondo 1 coluna, 2 colunas, por fim, formando uma Frente. O Estado-Maior e o Secretariado Geral são criados, além de duas novas Frentes criadas (Antioquia e Valle/Cauca) (CEARÁ, 2009, p. 208).

O fracasso das investidas ofensivas do ELN e do EPL, bem como o caráter lento e gradual das FARC faz com que dissidentes desse último tentem uma nova abordagem que não

dependa de guerra prolongada ou da lenta politização das massas (OVALLE, 2014, p 16). De acordo com Gonzalez (2004, p, 13), o evento catalisador que reuniu esses indivíduos e consolidou o surgimento do M19 foram as acusações de fraude na corrida presidencial que elegeu o conservador Michel Pastrana Borrero (1970-74).

O grupo optou por abandonar a estratégia “foquista” de Fidel Castro, bem como o maoísmo e qualquer outra doutrina de teor marxista. Em seu lugar, o nacionalismo bolivarianista foi exaltado como princípio norteador. Houve uma preocupação grande com a imagem do grupo, uma vez que muitas das guerrilhas que surgiam falhavam em angariar apoio popular ao serem confundidas com grupos de bandoleiros. Além disso, foi o primeiro grupo a promover a imagem de mulheres. A estratégia empregada pelo M-19 diferenciou-se sensivelmente da dos outros grupos ao focar-se nas regiões urbanas do país, buscando tomar unír as guerrilhas colombianas num esforço que transcendesse as zonas rurais. Tal união nunca foi alcançada pelo M-19, que nos anos oitenta enfraqueceu de maneira irreversível e acabou por se desmobilizar na Constituinte de 1991, tornando-se partido político (OVALLE, 2014, p. 17).

#### 4.3 ACIRRAMENTO DO CONFLITO E INÍCIO DOS PROCESSOS DE PAZ: OS ANOS OITENTA E O AFUNILAMENTO DO CONFLITO NAS FARC

A década de 1980 é um momento de importante inflexão do conflito colombiano, onde novos processos e novos atores passam a moldar e mudar a dinâmica conflitiva. Há uma considerável expansão das guerrilhas – em especial das FARC – no número de combatentes e áreas controladas. Esse crescimento deve-se, em parte, à reorganização dos quadros guerrilheiros e, principalmente, ao fortalecimento tanto do narcotráfico quanto do vínculo das guerrilhas com o mesmo. Nesse processo de crescimento das guerrilhas e dos narcotraficantes, observa-se uma progressiva deterioração do Estado diante da corrupção ascendente (CEARÁ, 2009, p. 11).

Nos anos setenta, o cultivo da coca era forte nos vizinhos Bolívia e Peru. Entretanto, o combate desses dois países ao narcotráfico empurrou os cocaleiros rumo à fronteira. Encontrando o extremo sul – departamentos de Guaviare, Caquetá e Putumayo – da Colômbia grandemente abandonadas pelo poder estatal, os narcotraficantes paulatinamente moveram a economia da coca para território colombiano (CEARÁ, 2009, p. 212). Ali surgiram grandes cartéis de coca, em especial o de Medellín e o de Cali que, capitalizando na grande demanda norte-americana pela cocaína, lograram enorme crescimento econômico que lhes permitiu

organizar milícias e corromper militares, policiais e políticos. De acordo com Pat Patterson (2013, p. 5), ao longo dos anos oitenta cerca de 60% dos congressistas colombianos tiveram algum tipo de vínculo financeiro com os cartéis para votar políticas públicas de seu interesse.

Ambos cartéis travaram uma espécie de guerra particular àquela das guerrilhas contra o Estado colombiano ao longo da década até meados dos anos 1990, onde, com apoio americano, as Forças Armadas colombianas conseguiram desmantela-los. O fim de Medellín e Cali selou o esgotamento do modelo de grandes cartéis, mas iniciou a proliferação de “mini cartéis” pelo território nacional. Mais difíceis de rastrear e combater, esses cartéis menores tornaram-se uma das justificativas do Plano Colômbia nos anos 1990 (GONZÁLEZ, 2004, p. 13).

No tocante à guerrilha, operam-se importantes transformações. Durante a VII Conferência de 1982 o líder das FARC Marulanda coordenou a confecção e implementação do *Plan Estratégico*, um planejamento de longo prazo que dividia a estratégia das FARC em duas etapas: até 1994, expandir as fileiras combatentes em até 36.000 homens; e, a partir de 1994, alcançar a tomada do poder em 1998. A propaganda empregada pelas FARC não foi o suficiente para alcançar o primeiro objetivo, que, no entanto, foi contornado com os exponenciais lucros do narcotráfico (OVALLE, 2014, p. 18-19). Inicialmente taxando os camponeses e grupos narcotraficantes que cultivavam coca em áreas de sua influência, as FARC foram aos poucos se imiscuindo na cadeia produtiva da cocaína, até assumi-la por inteiro. Com os lucros vieram melhorias materiais – armas, uniforme, veículos – que compensaram o recrutamento inferior as expectativas do *Plan Estratégico* (GONZALEZ, 2014, p. 14).

A Conferência de 1982 e a adoção do *Plan Estratégico* marcam a mudança de postura das FARC que se operou ao longo dos anos 1980: da guerra irregular de guerrilhas, o grupo migrou para a guerra regular de movimentos. A conquista de territórios e o sítio a cidades, mais o implemento do sequestro, mostram a disposição das FARC em assumir a iniciativa ofensiva do conflito (CARREÑO, 2014, p. 204). Tratava-se de transcender o limite da presença na periferia do país e buscar estabelecer a presença guerrilheira em locais de valor estratégico e econômico (CEARÁ, 2009, p. 211). Essa mudança de postura tem implicações importantes para o agravamento do conflito nos anos noventa e para as condições desfavoráveis em que os governos da década se encontrarão no momento de tentarem diálogos de paz com as FARC.

O agravamento do conflito a partir dos anos oitenta não se deve exclusivamente ao acirramento dos ataques das FARC ao governo colombiano. O fortalecimento do grupo guerrilheiro alertou muitos de seus inimigos, especialmente latifundiários, que, sentindo-se abandonados pelo Estado e pelas forças públicas de segurança, investiram na formação de

milícias privadas. Trata-se de medida já utilizada pelas elites agrárias colombianas no passado, mas que se intensificou diante do avanço das FARC a áreas mais produtivas em menos periféricas do país, bem como do uso do sequestro e da extorsão por parte dos guerrilheiros (PATERSON, 2013, p. 7).

Assim, em 1982 ocorre uma grande reunião entre pecuaristas, agricultores e comerciantes acerca do problema das FARC. A decisão de criar grupos paramilitares se embasou no resgate do Decreto 3389 de 1968, aprovado pelo governo do liberal Carlos Lleras Restrepo (1966-70) para autorizar a formação de autodefesas privadas (CEARÁ, 2009, p. 212). Assim, em 1982 é formado o *Muerte a Secuestradores* (MAS), grupo de represália aos sequestros das FARC; em 1984 surge as *Auto-defesas de Córdoba y Urabá* (ACCU), fundada por Carlos e Fidel Castaño, ex-integrantes do MAS; e em 1997, sob liderança de Carlos Castaño, surge as *Auto-defesas Unidas de Colombia* (AUC), uma espécie de associação que unia todos os diversos grupos paramilitares do país (GONZALEZ, 2004, p. 13).

Após a anistia do General Rojas Pinilla, na década de 1950, todos os sete presidentes subsequentes buscaram a supressão militar das forças guerrilheiras. Contudo, com o conservador Belisario Betancur (1982-86) ascendendo à presidência no início da década, inicia-se na Colômbia uma sequência de presidentes promovendo, em variados graus de intensidade e sucesso relativo, processos de diálogo e negociação com os grupos guerrilheiros. Somente com o fracasso das negociações de Pastrana na passagem do milênio é que a Colômbia volta a ter um governo voltado primordialmente ao combate militar com Álvaro Uribe (2002-2009). Após ele, o atual presidente, Juan Manuel Santos (2010-presente) promoveu o último – e, em vários aspectos a serem posteriormente abordados, mais bem-sucedido – processo de paz com as FARC de que se tem notícia.

Compreender a forma como se deram os dois processos de paz centrais para esta pesquisa (Pastrana e Santos) torna pertinente examinar rapidamente como se deram as várias tentativas de diálogo dos anos oitenta e noventa. Com uma plataforma política voltada à pacificação do conflito, Betancur dita a Lei 35 de novembro de 1982 (“Lei da Anistia”) que sanciona a libertação de centenas de guerrilheiros apreendidos. O gesto de boa-fé surtiu efeito nos principais grupos guerrilheiros colombianos que, através de negociação com uma Comissão de Paz, firma os acordos de “*La Uribe*” em 24 de março de 1984 com o M-19 e o EPL e com as FARC quatro dias depois. Pelo acordo, governo e guerrilhas se comprometiam com um cessar-fogo (CEARÁ, 2009, p. 213), bem como grandes concessões do governo para com as guerrilhas:

Primeiro, a anistia era aplicável a autores, cúmplices e encobridores de delitos políticos; segundo, se consideram como delitos políticos, rebelião, protestos provocativos e sedição; terceiro, não era obrigatório entregar as armas por parte dos munidos de armas; e quarto, cessaria a ação por parte dos tribunais que estivessem investigando delitos deste tipo, e no caso dos guerrilheiros condenados, seriam postos em liberdade (OVALLE, 2014, p. 22, tradução nossa<sup>13</sup>).

Um importante resultado do processo de paz promovido pelo governo de Betancur foi acordar a criação de um partido político pelas FARC, a União Patriótica (UP). Contudo, a nova organização não tardaria a tornar-se protagonista da derrocada das negociações. De acordo com Carlos Ospina Ovalle (2014, p. 22), as denúncias de ameaças por parte das FARC à camponeses na tentativa de influenciar seus votos a favor da UP, a confusão entre as ações da guerrilha e as do partido, visto que ambas organizações partilhavam do mesmo secretariado e, por fim, a onda de assassinatos perpetrados contra os membros da UP não só minaram o partido, como o processo de paz por inteiro. A violação do cessar-fogo por ambos os lados (OVIEDO; CASTRO, 2015) e os ganhos territoriais e financeiros das FARC ao longo do período (THE GLOBAL INITIATIVE, 2016, p. 2) auxiliaram no fracasso dos diálogos tanto de Betancur quanto de seu sucessor.

Inicialmente o partido, que além das FARC congregava diversos segmentos da esquerda colombiana – sindicalistas, progressistas, etc. – angariou expressivas vitórias democráticas, elegendo 350 vereadores, 23 deputados e 6 senadores nas eleições de 1986. Nas mesmas eleições, elegeu-se para presidente Virgillio Barco (1986-1990) pelo Partido Liberal. Para Diego Ceará (2009, p. 213-214), a aceitação popular da UP evidenciada nos resultados eleitorais daquele ano alarmou o novo governo, que passou a promover uma “guerra suja” contra o partido: perseguições e assassinatos de paramilitares contra os partidários da UP tornaram-se altamente frequentes na segunda metade da década de oitenta e na primeira dos anos noventa. Nesse contexto, as tentativas de construção de confiança de Betancur perderam-se, com o governo de Barco acusando as FARC de valer-se da política para promover sua luta armada, enquanto a guerrilha acusava o governo de fazer vista grossa ao massacre que seus partidários da UP sofriam, bloqueando a reintegração social dos mesmos (PEREIRA, 2015, p. 3). De fato,

---

<sup>13</sup> Primero, la amnistía era aplicable a autores, cómplices y encubridores de delitos políticos; segundo, se consideran como delitos políticos, rebelión, asonada y sedición; tercero, no era obligatorio entregar en las armas por parte de los alzados en armas; y cuarto, se cesarían la acción por parte de los tribunales que estuvieran investigando delitos de este tipo, y en el caso de los guerrilleros condenados, serían puestos en libertad.

até 1995 a Colômbia registrou cerca de 4000 homicídios contra membros da UP (PATERSON, 2013, p. 20).

Devido à violência com a UP, o governo de Barco se viu impossibilitado de promover diálogos com as FARC, o que não lhe impediu, contudo, de tentar negociar a paz com outros grupos guerrilheiros. Até então bastante ativo em ações audaciosas que tinham como objetivo promover o grupo perante os olhos da opinião pública colombiana, o M-19 promoveu em 1985 uma invasão ao Palácio da Justiça, onde três dezenas de guerrilheiros fizeram mais de 60 funcionários reféns, em represália ao fracasso dos diálogos do movimento com o presidente Betancur. A morte dos guerrilheiros e dos reféns pelo exército foi um baque não apenas material, mas também simbólico a uma organização que passou a perder legitimidade popular (OVALLE, 2014, p. 16).

Dessa forma, o enfraquecido M-19 aceitou iniciar diálogo com o presidente Barco e decidiu, unilateralmente, pela desmobilização de suas fileiras guerrilheiras, acordando a paz com o presidente em troca de anistia e participação política. Pela segunda vez na história colombiana, a aceitação popular por parte de um partido criado a partir de um movimento guerrilheiro surpreendeu, bem como a violência contra o mesmo: nas eleições de 1990, o candidato à presidência do M-19, Carlos Pizarro, foi baleado em 26 de abril durante um voo a um comício. Seu substituto, Antonio Navarro, logrou terminar a corrida presidencial em 3º lugar, recebendo 12% dos votos. Seis meses depois, partidários do grupo ganharam cerca de 30% dos votos para comporem a Assembleia Constituinte de 1991 (PATERSON, 2013, 21).

#### 4.4 OS FRACASSADOS PROCESSOS DE PAZ DOS ANOS NOVENTA: A COLÔMBIA À BEIRA DO COLAPSO

Os governos colombianos da década de 1990 mantêm a propensão ao diálogo demonstrado pelos anteriores. O M-19 é desmobilizado e reintegrado à vida civil; diálogos são tentados com ELN e FARC, apesar da manutenção das hostilidades entre eles e o governo frustrar tais tentativas; bem como a oferta de afrouxamento de penas para narcotraficantes que se rendessem, tentativa abandonada com a fuga de Pablo Escobar em 1992. Diante de tais insucessos, a violência do conflito aumentou a níveis ainda não vistos até então, fazendo com que os presidentes do período fizessem da questão da segurança sua prioridade de governo. Além disso, a ascensão do neoliberalismo e sua penetração nos governos do mundo impeliu à

Colômbia uma maior atenção aos gastos públicos, incluso os gastos militares, levando a uma maior ingerência da política nas forças armadas (CARREÑO, 2014, p. 101-102).

Em 9 de dezembro de 1990, já sob o governo do liberal César Gaviria (1990-1994), as Forças Armadas procedem à execução da Operação Casa Verde, pela qual um bombardeio surpresa se abateu no acampamento central das FARC cujo nome, *Casa Verde*, batizou a operação. O objetivo, segundo Diego Ceará (2009, p. 215-216), era finalizar as FARC com um único golpe, algo que não ocorreu devido às limitações materiais e logísticas dos militares. Longe de ser derrotada, as FARC consideraram o ataque um golpe de traição por parte do novo governo, rompendo os já malfadados esforços de diálogo com os predecessores.

Estima-se que nesse período, as FARC contavam com um número de combatentes entre 15.000 e 18.000. O assalto à Casa Verde recolocou o grupo no esforço militar e, em 1992, tem-se a aplicação da *Nueva Forma de Operar* (NOF), que dura até 1998. Tal doutrina intensifica a guerra de movimento e a formação de um exército regular revolucionário, que durante o período infligiu grandes perdas, fez grandes conquistas territoriais e aprisionou mais de 500 soldados e policiais capturados. Uma resposta a intensificação do conflito vem dos paramilitares que, em 1994, realizam a I Conferência Nacional das Autodefesas, criando a AUC (CEARÁ, 2009, p. 216)

Por parte do governo, tem-se um inicial despreparo. As Forças Armadas julgavam combater guerrilheiros descoordenados e mal preparados. No entanto, a NOF havia legado às FARC uma estrutura logística e objetivos bem coordenados de acordo com a lógica da guerra de movimento (OVALLE, 2014, p. 23). Assim, somente com a intensificação do apoio americano às Forças Armadas colombianas, na segunda metade da década, é que o embate se torna paulatinamente mais vantajoso às FARC. Em 1999, o fracasso dos guerrilheiros em conquistar a cidade de Mitú é o marco do abandono da guerra de movimentos pelas FARC, reconhecendo sua incapacidade de manter uma confrontação armada direta com as Forças Armadas (CARREÑO, 2014, p. 215). A partir daí as FARC retornam ao modelo de guerra de guerrilhas, não mais reempregando a guerra de movimento até os dias atuais.

Assim, desde 1988 já se observa uma intensificação da violência na Colômbia. Massacres de paramilitares sobre camponeses, assassinatos promovidos por narcotraficantes, bem como a expansão das guerrilhas compõem a escalada. Em relação aos terceiros, o cultivo de coca ao sul, acrescido da exploração de petróleo na região oriental do país explicam o fortalecimento das FARC (CARREÑO, 2014, p. 101-105). As estatísticas do período revelam uma correlação de forças inicialmente favorável às FARC: em 1895, 173 municípios



colombianos registravam presença ou atividade guerrilheira, de um total de 1005. Em 1995, esse número saltou para 622, mais de 60% do total de municípios (PATERSON, 2013, p. 5).

Reflexo disso é a crise humanitária. Entre 1990 e 2000, foram registradas 26985 mortes de civis colombianos. Em 1983 esse número era de 9087. Em 1992, o país registrou a maior taxa de homicídios do mundo, com 92 mortes para cada 100.000 habitantes (GONZALEZ, 2004, p. 10). Diante de tal situação, os movimentos civis colombianos, que historicamente concentravam-se em questões de cunho material – salário mínimo, reforma agrária, etc. – passaram cada vez mais a se voltar a questões mais políticas, como o respeito aos direitos humanos, a manutenção do império da lei, dentre outros (NEIRA, 2007, p. 134). Da mesma forma, os constantes relatos e acusações de violações de direitos humanos contra paramilitares e as FARC vão minando a legitimidade dos dois, inclusive internacionalmente (CEARÁ, 2009, p. 220).

Também a economia sofreu com o conflito nos anos noventa. Os constantes saques a carretas transportando mercadorias pelas rodovias do país, o retraimento da indústria do turismo em razão da violência, e os avanços de cartéis e guerrilhas contra camponesas, a fim de lhes despossar a terra pelo cultivo da coca, somaram-se numa situação delicada de desestabilização macroeconômica (OVALLE, 2014, p. 23).

A crise de legitimidade experimentada pelo Estado colombiano durante as últimas décadas e a intensificação do conflito com as FARC são os elementos de fundo para a Constituinte de 1991 (GONZALEZ, 2004, p. 13). Durante esse processo, o presidente liberal César Gaviria (1990-1994) logra completar os diálogos com o M-19 que culminam com sua desmobilização e reintegração social na forma de partido político em 09 de março de 1990. Em 16 de maio do mesmo ano, uma parte do EPL segue o mesmo caminho (OVIEDO; CASTRO, 2015). Uma guerrilha indígena, Quintin Lame, bem como o PRT, também são desmobilizados. Em relação às FARC e o ELN, foram oferecidas áreas desmilitarizadas onde as negociações pudessem ocorrer. Contudo, tal área foi considerada por ambas as guerrilhas muito pequena (PATERSON, 2013, p. 8).

A entrada das drogas no conflito colombiano iniciou a partir dos anos oitenta uma crescente de corrupção política que se alastrou por todos os setores governamentais. Prova disso é o governo de Ernesto Samper (1994-1998). Eleito pelo partido liberal, Samper foi acusado de receber dinheiro do Cartel de Cali durante sua campanha presidencial (GONZÁLEZ, 2004, p. 14). Isso deslegitimou o governo desde seu início e lhe colocou em má posição com relação às FARC, com as quais não conseguiu estabelecer diálogo significativo durante seu governo

(PATERSON, 2013, p. 8). Ao não conseguir com que as Forças Armadas desmilitarizassem uma área a ser concedida às FARC para tentar o diálogo, nenhuma outra grande tentativa foi tomada.

Dos processos de paz e diálogo tentados pelos governos colombianos na segunda metade do século XX, o processo do governo de Andrés Pastrana (1998-2002) certamente foi o maior – apesar de não representar maiores vitórias do que os antecessores. De acordo com María Brito e Marcelo Cordiviola (2003, p. 223), Pastrana buscou frear as causas da violência através da pacificação das relações com a guerrilha e sua posterior desmobilização. O fato é que as FARC vinham demonstrando expressivas vitórias militares sobre as Forças Armadas na segunda metade da década, típicas de um exército regular:

Em agosto de 1996, forças das FARC tomaram a base militar de Las Delicias em Putumayo, matando 27 soldados e fazendo outros 60 reféns. Em março de 1998, 700 combatentes das FARC emboscaram um batalhão do exército colombiano perto de El Billar em Caquetá, matando 62 e fazendo 43 prisioneiros. Apenas um terço dos soldados colombianos escaparam. Em novembro de 1998, unidades das FARC capturaram a cidade de Mitú em Vaupés e a mantiveram até que as forças governamentais pudessem se mobilizar para um contra-ataque. A situação era tão crítica que políticos de Washington alertavam sobre o risco de colapso do governo colombiano (PATERSON, 2013, p. 9-10, tradução nossa<sup>14</sup>).

A primeira ação de Pastrana foi ordenar um recuo dos militares em confronto com as FARC para, em janeiro de 1999, anunciar a concessão de uma gigantesca área desmilitarizada, muito maior do que aquela que Gaviria ofereceu. Os 42.000 quilômetros quadrados de extensão oferecidos no sul do país equivaliam a uma Suíça, abrangendo cinco municípios dos departamentos de Meta e Caquetá (NEIRA, 2007, p. 126). Ainda assim, a confiança parece não ter sido plenamente alcançada já de início, pois na cerimônia de inauguração dos diálogos, o líder das FARC Marulanda não compareceu, receoso de uma conspiração paramilitar para lhe assassinar (PATERSON, 2013, p. 8-9).

Essa desconfiança atingiu seu ápice quando, em novembro de 2000, as FARC romperam os diálogos com Pastrana, afirmando que o governo era implicitamente complacente com a ação dos paramilitares. Além disso, a concessão de uma área tão grande onde, pelos três anos em

---

<sup>14</sup> In August 1996, FARC forces overran the military base of Las Delicias in Putumayo and killed 27 soldiers and took 60 others hostage. In March 1998, 700 FARC fighters ambushed a Colombian army battalion near El Billar in Caquetá, killing 62 and seizing 43 prisoners. Only one-third of the Colombian soldiers escaped. In November 1998, FARC units captured the city of Mitú in Vaupés and held it until government forces could mobilize for a counterattack. The situation was so dire that policymakers in Washington warned that the Colombian government was at risk of collapse.

que durou, nem o exército nem a polícia poderia entrar, acabou por fortalecer as FARC ao ponto de inviabilizar as negociações. Frustrado com a intransigência dos guerrilheiros, Pastrana buscou auxílio americano no segundo semestre de 1999, apresentando o Plano Colômbia por ele redigido, em setembro daquele ano, a um Estados Unidos já há muito preocupado com o influxo de cocaína. O Plano apresentado tinha três objetivos: combater e neutralizar a economia das drogas, promover reformas econômicas e sociais e garantir o império da lei. No ano seguinte, o presidente estadunidense Bill Clinton libera cerca de 1,28 bilhões de dólares de auxílio à Colômbia. Ao final do plano, a ajuda total somaria mais de 8 bilhões (PATERSON, 2013, p. 10).

Apesar de enfraquecido, o processo de paz com as FARC não terminou – pelo menos não oficialmente – com o anúncio do Plano Colômbia. Isso se deve à natureza do plano, justificado e direcionado ao problema do narcotráfico. Assim, o governo de Pastrana rompia o isolamento internacional que o seu antecessor havia experimentado, adotando um plano “que se enfeitou de propósitos sociais para esconder sua real intenção de guerra contra o narcotráfico e sua suposta aliada, a guerrilha” (NEIRA, 2007, p. 116). O alvo oficial do plano eram os narcotraficantes, mas o governo também visava atingir as FARC indiretamente, cortando sua maior fonte de renda (OVALLE, 2014, p. 23).

Além disso, o reaparelhamento das Forças Armadas propiciado pela ajuda financeira estadunidense não precisava ser exclusivo ao combate com o narcotráfico, e foi prontamente empregado no confronto com as FARC que permanecia ativo no resto do país não abrangido pela zona desmilitarizada. Tal reaparelhamento contou com significativos aprimoramentos materiais:

A assistência Americana via Plano Colômbia, cerca de 80% dela voltada às forças policiais e militares, fortaleceram as forças de segurança colombiana modernizando-as, além de fornecer um centro de inteligência abrangente, forças de reação rápida apoiadas por plataformas de voo aéreo e sistemas de mira de precisão com munições teleguiadas (PATERSON, 2013, p. 12, tradução nossa<sup>15</sup>).

A reorganização das Forças Armadas proporcionou a anulação da NFO das FARC, a qual sustentava sua guerra de movimento (CARREÑO, 2014, p. 208). Os mais de 8 bilhões de

---

<sup>15</sup> US assistance through Plan Colombia, nearly 80 percent of it directed to the police and military forces, empowered the Colombian security forces to modernize its forces, and provided a comprehensive intelligence fusion center, quick reaction forces supported by airlift assets, and tactical targeting with precision-guided munitions.

dólares americanos investidos na Colômbia fizeram de Bogotá o maior receptor de ajuda estadunidense entre 1990-2003 (CARREÑO, 2014, p. 103). O preço desse auxílio foi um alinhamento relativo entre os dois governos. A ideia original de Pastrana era dar grande ênfase na dimensão socioeconômica do plano, oferecendo auxílio financeiro para que os cocaleiros – os quais geralmente tinham no cultivo da coca seu único sustento – pudessem substituir seu cultivo. Dos EUA veio a orientação de que combater a guerra exigia matar o narcotráfico permanentemente através de fumigações que inviabilizassem novas plantações. O governo colombiano adotou em larga escala a prática da fumigação. Além disso, tanto Pastrana quanto seu sucessor prontamente endossaram a guerra ao terror promovida após os atentados de 11 de setembro de 2001, tachando as guerrilhas como terroristas a fim de conectar o conflito colombiano com a guerra ao terror global (CEARÁ, 2009, p. 17).

Diante das Forças Armadas revigoradas e da propaganda governamental internacional taxando as guerrilhas de terroristas, os diálogos já não tinham mais como se sustentar. Em 20 de janeiro de 2002, o presidente Pastrana declara terminados os diálogos, dando 48 horas para a retirada das FARC da zona desmilitarizada. Em represália, as FARC sequestram o ex-congressista Luiz Gichem (OVIEDO; CASTRO, 2015). No dia seguinte, após o bombardeio, 34.000 soldados paraquedistas aterrissaram ao redor de Caguán, a fim de retomar a região (PATERSON, 2013, p. 11).

#### 4.5 OS ANOS 2000: RETORNO À ABORDAGEM MILITARISTA

Os ascendentes gastos militares da década de 1990 e o conseqüente aumento da dívida externa colombiana no fim do século legaram ao país uma situação delicada, com altos índices de pobreza e desemprego. Em 2002, o Coeficiente Gini de pobreza marcava um índice de 0,66, acima das médias históricas colombianas (NEIRA, 2007, p. 107). Contribuía para esse quadro a falência do modelo neoliberal empregado pelo governo colombiano em fins dos anos noventa.

Nesse contexto, o fracasso do processo de paz do governo Pastrana provoca uma virada na opinião pública colombiana, que passa a apoiar massivamente a opção militar como solução ao conflito. Com o povo ansiando por uma derrota militar às FARC, o candidato de partido independente promove um programa político prometendo exatamente uma intensificação do conflito contra as guerrilhas e a reconquista da democracia colombiana através da pacificação do território nacional. Quebrando o histórico bipartidarismo entre liberais e conservadores,

Uribe se elege com vasta vantagem nas urnas (53% de vantagem sobre o concorrente, Horacio Serpa). A fim de legitimar a militarização do conflito com as guerrilhas, Uribe buscou deslegitimar politicamente tais grupos. Já no início de seu governo o presidente alterou a clássica concepção de narcoguerrilhas para grupos terroristas, incentivado pela comoção global pós 11 de setembro (CEARÁ, 2009, p. 219).

Não se tratou, contudo, de mera manobra retórica. A retomada da guerra de guerrilhas por parte das FARC a partir do fortalecimento das Forças Armadas colombianas – propiciada, dentre outros fatores, pelo apoio financeiro americano – trouxe consigo o aumento das ações terroristas. Em 7 de fevereiro de 2003, a explosão de um carro bomba em um clube de Bogotá mata 36 pessoas e fere mais de 200 vítimas. Tanto o governo quanto a população atribuíram a autoria do ataque às FARC, que sofreu uma derrocada de sua aceitação pública da qual tornou a se recuperar. Tal episódio conferiu ainda mais apoio ao programa político de Uribe (CARREÑO, 2014, p. 215).

No mesmo ano do atentado, Uribe promoveu a operação Jacque. Após ela, o presidente contava com uma aprovação popular de 90% (PATERSON, 2013, p. 12). Com a legitimidade tão estável e consolidada, o governo não encontrou dificuldades em aprovar, via plebiscito, a reforma constituinte que retirou o histórico veto à reeleição presidencial, a qual ocorreu com facilidade em 2006. Mesmo no segundo mandato, a aceitação pública para com as FARC permanecia baixa, sendo que em 2008 ocorre o “*No Mas FARC*”, maciça manifestação popular em favor do fim da guerrilha (OVALLE, 2014, p. 26). Ao final de seu segundo mandato, Uribe deixou a presidência da Colômbia com 80% de aprovação popular (PEREIRA, 2015, p. 2).

O conflito colombiano a partir da década de 1990 já se afunilava à polaridade entre seus dois atores principais – Forças Armadas e FARC –, mas é em Uribe que essa centralidade se acentua. Desde 2001, tanto a Polícia Nacional quanto o ELN reduzem suas atividades, assim como os paramilitares. Entre 2002 e 2007, cerca de 80% das hostilidades bélicas ocorridas na Colômbia se deram entre ações das FARC ou das Forças Armadas (CARREÑO, 2014, p. 203).

No caso dos paramilitares, atribui-se seu desaparecimento do conflito a atuação de Uribe. Desde 2003, com a Lei de Justiça e Paz, já havia um esforço de desmobilização dessas forças, alcançada mais ou menos integralmente em 2005 com o desmanche da AUC. Assim, em abril de 2006, cerca de 31.000 paramilitares depuseram suas armas e se entregaram (PATERSON, 2013, p. 15). Trata-se de uma importante conquista com reflexos para a presidência do sucessor, Juan Manuel Santos, visto que seu processo de paz não contaria mais

com um dos grandes empecilhos de Pastrana: as constantes acusações de cooperação velada do governo com os paramilitares.

O programa de governo de Uribe foi batizado de *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. O objetivo de tal estratégia, segundo Uribe, seria a recuperação da democracia colombiana através da garantia e manutenção da segurança, esta entendida como proteção aos cidadãos colombianos e reativação da economia nacional (OVALLE, 2014, p. 25). Tal política possuiu quatro eixos: reconstrução do Estado e da governabilidade democrática, quebra das economias de guerra, fortalecimento das forças públicas e superação do empate negativo com as FARC, e, por fim, promover negociações de paz com o grupo, após o atendimento aos outros três objetivos (NEIRA, 2007, p. 128).

Tendo esses objetivos em mente, a administração de Uribe promoveu uma reorganização das Forças Armadas: criou-se uma divisão adicional do exército, quatro novas brigadas, nove brigadas móveis, seis batalhões de alta montanha, trinta e um esquadrões móveis, dez companhias e treze grupos antiterrorismo (CEARÁ, 2009, p. 21). Além disso, o governo também mostrou preocupação com as finanças por parte desse renovado esforço militar, criando impostos privados especiais destinados ao financiamento da máquina de guerra, além de manter o fluxo de capital americano. Ainda assim, diferente dos governos da década de 1960 e 1970, os quais, ao optarem pela via militar, focavam-se inteiramente nessa dimensão, o governo de Uribe preferiu não negligenciar os aspectos socioeconômicos do conflito. A criação do *Centro de Integración de Acción Integrada* (CCAI) serviu justamente para evitar o problema que prolongou a resistência das FARC na periferia: a conquista meramente militar dos territórios antes ocupados pela guerrilha, os quais, uma vez recuperados pelos soldados, eram rapidamente abandonados novamente. A função do CCAI, portanto, era a de instalar-se nos territórios reconquistados, mantendo ali a soberania estatal (OVALLE, 2014, p. 25).

O segundo mandato de Uribe foi marcado, para além da manutenção das vitórias militares, pela busca de aprimoramentos tecnológicos à máquina de guerra, ênfase no melhoramento da inteligência estratégica, mortes de líderes guerrilheiros expressivos, bem como operações de resgates a prisioneiros das FARC (CARREÑO, 2014, p. 241; OVALLE, 2014, p. 27).

O Plano Colômbia, herdado por Uribe da presidência anterior, foi totalmente integrado ao esforço nacional de combate, auxiliando no reaparelhamento das Forças Armadas: 25 super tucanos, 12 helicópteros *Bell*, 206 *Rangers* e 8 *Black Hawks* foram adquiridos. As aeronaves foram cruciais no aprimoramento da Força Aérea e da logística de guerra. Além disso, a injeção

de verbas e as melhorias materiais permitiram o aumento quantitativo, com um crescimento de 36,2% de soldados entre 2002-2006 (CEARÁ, 2009, p. 11).

As melhorias nas Forças Armadas permitiram com que o governo de Uribe dispusesse das capacidades necessárias para executar operações militares de longa duração e em localidades longínquas. Duas se destacaram: a Operação *Libertad I*, de 2003, na qual as Forças Armadas buscaram neutralizar frentes guerrilheiras que cercavam Bogotá; e o Plano Patriota, vigente entre 2004 e 2006, o qual buscou empreender esforços para a recuperação das regiões sulinas e orientais da Colômbia, as “retaguardas estratégicas” das FARC (CARREÑO, 2014, p. 238).

Percebe-se, dessa forma, que a combinação da Política de Segurança Democrática com o Plano Colômbia gerou, a partir de 2002, uma modernização das Forças Armadas, principalmente em termos de mobilidade, logística e inteligência, neutralizando as grandes dificuldades que os governos anteriores tinham em lidar militarmente com as guerrilhas. Ao longo do primeiro mandato de Uribe, as Forças Públicas de segurança conseguiram reconquistar quase todas as localidades ocupadas pelas FARC, que recuou e se manteve forte nas fronteiras ao sul, forçando-a a retroceder à guerra de guerrilhas defensiva. Até o fim de 2006, os militares estavam presentes em 1098 municípios do país (CEARÁ, 2009, p. 222).

Do lado outro lado da moeda, tem-se o esforço da guerrilha em sobreviver. Ao longo do período de 1999 a 2002, a influência das FARC estendia-se nacionalmente enquanto a organização capitalizava em notáveis conquistas estratégicas, levando a uma intensificação do conflito – principalmente entre as FARC e as AUC (CARREÑO, 2014, p. 215). Nos anos noventa, as FARC estavam presentes em 256 dos 1100 municípios colombianos. O número saltou para 498 em 2002, quando Pastrana deixava o poder. Em 2007 já se observa um considerável declínio: 293 municípios registrando presença guerrilheira. Por fim, quando Uribe deixou a presidência em 2010, esse número havia caído para 147 municípios (PATERSON, 2013, p. 11; CARREÑO, 2014, p. 233).

O que os números ilustram é a derrocada de poder em que as FARC se encontraram a partir de seu ápice nos anos 1990. Tal ápice foi possível, de acordo com Alexander Carreño (2014, p. 210-214), enquanto funcionou a *Nueva Forma de Operar* (NFO), estratégia pela qual as FARC teriam conquistado presença em mais de 300 municípios colombianos. A NFO termina, para Carreño, em 2010, com a morte do líder Jorge Soarez (“Jojoy”) e o enfraquecimento do Bloco Oriental das FARC a partir de 2002, em consequência do fortalecimento da capacidade aérea, da rede de informantes cooperando e centros de

inteligência, bem como da resistência em abandonar o modelo de concentração de tropas e confrontação direta dos anos noventa.

Isso não significa, contudo, que a história das FARC ao longo dos dois mandatos de Uribe resume-se a derrotas e recuos. Durante o biênio 2004-2005, as FARC angariaram algum apoio político graças à combinação de alguns fatores: polarização nacional acerca do alegado caráter autoritário da reforma constitucional que reelegeu Uribe em 2006; a Lei de Alternância Penal e a Reunião de Cartagena, onde o presidente, em discurso, negou a existência de conflito interno colombiano. Assim, em 2005 as FARC lançam uma contraofensiva a bases militares em cinco localidades: Iscuandá, Mutatá, Teteyé, San Martino e Vista Hermosa (CARREÑO, 2014, p. 217).

A partir de 2006, contudo, a correlação de forças volta a ficar favorável as Forças Armadas, contendo e superando as iniciativas das FARC em todos os departamentos, com exceção de Nariño. Através de grandes operações, as FARC perderam territórios e membros desertores (CARREÑO, 2014, p. 241). Também entrou em efeito, a partir de então, a chamada Estratégia de “*Burbujas*”, pela qual, em cooperação com a CIA e a NSA, as Forças Armadas caçavam e assassinavam líderes do alto escalão das FARC. Foram oito personalidades importantes do grupo guerrilheiro neutralizados entre 2007 e 2008 (PEREIRA, 2015, p. 4).

A resposta das FARC veio na forma do *Plan Renacer* em 2008, selando oficialmente o retorno à guerra de guerrilhas e às ações de baixo esforço para combate indireto e defensivo. O objetivo do plano era debilitar as chances de derrota militar perante um Estado colombiano empoderado e mais forte. As grandes Frentes foram substituídas por unidades pequenas, os confrontos diretos pelos ataques distantes de franco-atiradores, e o incremento na defesa com o uso de minas terrestres. Entre 2007 e 2010, as ações bélicas das FARC se resumiram a isso.

O governo de Uribe pode ser considerado um ponto de mudança na trajetória do conflito colombiano. Pela primeira vez desde o surgimento dos movimentos guerrilheiros, as forças públicas de segurança detêm controle de maior parte do território nacional. A renda das drogas, importante pilar financeiro para as FARC, foi paulatinamente cerceada – apesar de não extinta – pelo esforço governamental (PATERSON, 2013, p. 26). Entre 2002 e 2008, houve uma diminuição de 70% de incidentes relacionados à ação de guerrilheiros das FARC. Em termos territoriais, isso se traduziu na expulsão das FARC da Costa Atlântica e do centro do país, obrigando os guerrilheiros a se refugiarem nas fronteiras ao sul com Venezuela e Equador.



#### 4.6A DÉCADA ATUAL: REFREAMENTO DO CONFLITO E NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE PAZ

Em 2010 o ex-ministro de Justiça do governo Uribe, Juan Manuel Santos (Partido Social de Unidade Nacional) ascende à presidência na Colômbia. Inicialmente continuando o esforço de combate aos grupos guerrilheiros, o governo de Santos anunciou em 26 de agosto de 2012 o início dos diálogos com líderes das FARC na busca de uma solução negociada ao conflito (OVIEDO; CASTRO, 2015). Na verdade, desde 2010 o governo de Santos promovia diálogos secretos com a guerrilha, com mediações de Cuba e Noruega (THE GLOBAL INITIATIVE, 2016, p. 2), mas só dois anos depois é que pôde-se anunciar a assinatura do “Acordo Geral Pelo Término do Conflito e Construção de Uma Paz Durável e Estável”, um dia antes do anúncio público dos diálogos (PATERSON, 2013, p. 12).

A mudança de trato para com as FARC não veio sem críticas. Após oito anos de sucessivas e expressivas vitórias militares por parte de Uribe, a opinião pública colombiana era majoritariamente favorável à manutenção do combate e à busca da supressão militar. O receio popular de que um processo de paz fosse anistiar os guerrilheiros – os quais, ao longo da última década, haviam recorrido constantemente ao terrorismo e a táticas desumanas tais como o uso de minas terrestres – contribuiu para algum descontentamento popular com o anúncio das negociações (PEREIRA, 2015, p. 4). O próprio ex-presidente Uribe foi a público condenar a nova direção, bem como personalidades tais como do General das Forças Armadas Alejandro Navas, os quais defendiam o argumento de que a negociação era sim desejável, mas somente após a total derrota militar das FARC. Uma terceira linha de crítica fazia menção ao processo de paz de Pastrana, defendendo que permitir às FARC a negociação era dar tempo a um grupo enfraquecido recompor suas forças. Apesar disso, em 09 de abril de 2013, milhares de manifestantes marcharam em Bogotá em apoio às negociações, mostrando que haviam simpatizantes com a ideia de frear a violência com diálogo (PATERSON, 2013, p. 2-3).

As críticas supramencionadas eram razoáveis. Todas as tentativas anteriores de negociação com as FARC tiveram desfechos prejudiciais ao governo e às forças públicas de segurança. Contudo, diversos fatores tornavam a conjuntura de 2012 extremamente favorável à busca de um acordo: após oito bilhões de dólares de financiamento americano à máquina de guerra colombiana, as FARC haviam sofrido grandes perdas não apenas em termos de territórios, como também de líderes; as forças públicas de segurança estavam mantendo uma postura de respeito aos direitos humanos que em muito lhe ajudavam a angariar legitimidade

frente à população, o que em consequência retirava legitimidade das FARC, que praticava o oposto com sequestros, massacres e narcotráfico; os paramilitares, maior motivo de desconfiança e desestabilização dos processos de paz anteriores, desmobilizaram em 2004; e, por fim, quase uma década de combate com a Política de Segurança Democrática de Uribe somada com o Plano Colômbia reduziu drasticamente as FARC, que em 2012 contavam com menos de 9.000 combatentes (PATERSON, 2013, p. 3-4).

Além disso, diferente de outros processos de paz onde as FARC eram constantemente acusadas de intransigência e má disposição ao diálogo, em 2012 haviam sinais de “boa fé”. Até o ano de 2000, a taxa de sequestros na Colômbia era de 1000 ao ano, em grande parte pelas FARC. Esse número foi diminuindo ao longo da década até que, a partir de 2009, o grupo passou a unilateralmente liberar reféns mantidos em cativeiro, declarando terem liberado o último em 2011. Em 26 de fevereiro de 2012, meses antes do anúncio das negociações, mas já em diálogos secretos com o governo há dois anos, as FARC anunciam a abolição da Lei 002, a lei do sequestro (PATERSON, 2013, p. 19).

Apesar de manterem os lucros da droga e considerável força militar, as FARC não romperam os diálogos com Santos apesar da morte do líder guerrilheiro Alfonso Cano em novembro de 2011, evidenciando um compromisso importante para com o acordo que viria a ser assinado no ano seguinte (THE GLOBAL INITIATIVE, 2013, p. 13). Outro sinal dessa postura renovada do grupo guerrilheiro veio da aceitação por parte das FARC, do compromisso de se desarmar caso se chegasse a um acordo de paz. Por fim, pode-se dizer que o sucesso dos diálogos era ao menos considerado pela guerrilha, visto que em 2014, o grupo anunciou intenção de lançar candidato à presidência em 2016 caso o acordo de paz fosse alcançado (PATERSON, 2013, p. 29).

Os diálogos firmados no acordo assinado em Havana em 2012 direcionaram as negociações a partir dali a uma série de temas: reforma e desenvolvimento agrário, substituição do cultivo da coca, punição a infratores de direitos humanos, reintegração social e participação política dos guerrilheiros, reparação às vítimas do conflito, finalização da luta armada, implementação do acordo (PEREIRA, 2015, p. 4; THE GLOBAL INITIATIVE, 2016, p. 2).

Dentre essas, um tema delicado dizia respeito às eventuais punições aos infratores de direitos humanos. O governo colombiano se via na posição de não poder permitir a impunidade diante de guerrilheiros acusados de crimes contra a humanidade, enquanto as lideranças das FARC afirmavam recusar pagar por tais crimes. O meio termo acordado se deu através do afrouxamento das penas para aqueles devidamente condenados por tribunal especial ad hoc: de

20 anos para 8 (THE GLOBAL INITIATIVE, 2016, p. 3). Essa decisão viria a gerar críticas acerca da impunidade consequente de tal relaxamento penal, algo que seria bastante explorado por defensores do “Não” no plebiscito de 2016.

Houve, contudo, conquistas significativas. Em maio de 2013, o primeiro avanço dos diálogos veio na forma de um acordo sobre a questão agrária, onde o governo se comprometia a dar apoio ao pequeno produtor, além de ambas as partes afirmarem a necessidade de reparo aos camponeses deslocados pelo conflito. Em maio de 2014, por sua vez, acordos relativos ao combate ao narcotráfico e à criação de programas de saúde na zona rural foram firmados entre as duas partes (PEREIRA, 2015, p. 4).

As Forças Armadas mantiveram-se bastante contrárias ao processo de paz promovido pelo presidente Santos. Parte dessa aversão vinha do receio de ver as FARC ascendendo ao nível de partido político, ganhando com isso legitimidade jurídica e, a partir daí, buscar o status de beligerante. Outro receio era o de membros das FARC tornando-se congressistas e trabalhando na confecção de leis que promovessem o *accountability* de crimes militares durante o conflito. De fato, em junho de 2012, cerca de 1800 membros das forças públicas de segurança eram investigados por 2984 homicídios (PATERSON, 2013, p. 22-29).

Independentemente das críticas e polêmicas, em setembro de 2016, por fim, ambas as partes concluíram os diálogos com a assinatura do Acordo Final para o Término do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura. O acordo deixava estabelecido que um Plebiscito popular seria feito no país a fim de consultar a população acerca da adoção do acordo. Tal Plebiscito ocorreu em 2 de outubro do mesmo ano, com 50,2% dos votos em favor da rejeição à adoção do acordo, numa votação que contou com 60% de abstenções. O “limbo jurídico” em que o processo de paz foi momentaneamente deixado atribui-se, majoritariamente, à percepção popular de impunidade contida no acordo – ex-combatentes que reconhecessem seus crimes seriam absolvidos – mas também a ausência de lideranças políticas que lograssem angariar o interesse da população no “Sim”, em contraste com o “Não”, que contou com pesada campanha política promovida pelo ex-presidente Alvaro Uribe (LAFUENTE, 2016).

Esse “limbo jurídico” foi rapidamente tratado por governo e guerrilheiros, que voltaram às negociações por um novo tratado, o qual foi assinado por Santos e o comandante das FARC, Rodrigo Londoño Echeverri (“Timochenko”) em 24 de novembro, em Bogotá. Posto ao crivo somente do Parlamento e ratificado no dia 30 do mesmo mês por deputados e senadores, o segundo Acordo revisou alguns compromissos atacados pela crítica, em especial elementos referentes às medidas punitivas: a prática do narcotráfico, antes classificada como crime

anistiável, agora excluía a possibilidade de absolvição em caso de narcotráfico para enriquecimento pessoal; a participação de magistrados estrangeiros no Juizado Especial da Paz é vetada no novo acordo; e a nova determinação de que os bens e ativos das FARC sejam usadas na indenização as vítimas é adicionada. A implementação do acordo, iniciada em 1º de dezembro de 2016, já deixava as FARC comprometida com a entrega de suas armas para as Nações Unidas, dentro de 150 dias. Manteve-se a garantia de participação política por parte das FARC nos próximos dois ciclos eleitorais (cinco cadeiras no Senado e na Câmara dos Deputados), bem como o compromisso com a erradicação do cultivo da coca e a promoção de programas sociais de reintegração civil dos rebeldes (YANAKIEW, 2016; FRANCE PRESSE, 2016; ANSA, 2016).

A partir de dezembro e do estabelecimento do cessar-fogo, as FARC iniciaram um processo de conglomeração de seus 6.934 membros restantes em 26 localidades rurais – as chamadas “Zonas de Vereda Transitória de Normalização” (ZVTN) – de onde coordenariam a reunião e entrega de suas armas, bem como a devolução dos territórios ao governo colombiano (EFE, 2017).

Assim como parte da população colombiana não aceitou o firmamento do acordo com a guerrilha, também setores das FARC se recusaram a seguir o caminho da desmobilização, constituindo uma ala dissidente da organização que busca manter as hostilidades para com o governo e atrapalhar, o quanto possível, o estabelecimento dos termos. Em maio de 2017, por exemplo, dissidentes das FARC sequestraram um funcionário da ONU que integrava a missão de observação do país, provocando protestos das Nações Unidas e esclarecimentos por parte do Alto Comissariado Presidencial para o pós-Conflito. O funcionário foi libertado alguns dias depois (EFE, 2017a).

De qualquer forma, o processo seguiu firme. Em 12 de julho, uma decisão judicial acabava por somar 7.696 anistias concedidas a ex-guerrilheiros desmobilizados, em concordância com o tratado de paz de novembro de 2016 (TÉLAM, 2017). O regresso à vida civil era passo importante para que as FARC pudessem desfrutar da conquista contida nos acordos com o governo, qual seja, a de tornar-se partido político. De fato, elegendo Rodrigo Londoño (Timochenko) como presidente, a guerrilha anunciou sua conversão em partido político durante o mês de outubro, adotando o nome de *Fuerza Alternativa Revolucionaria do Comum*, o qual atendeu a vontade de membros das FARC de conservar a sigla (EFE, 2017b)

Em 27 de agosto, o processo de entrega de armas, acordado em dezembro de 2016, é dado como concluído pela Missão da ONU. Na ocasião, as armas entregues totalizaram cerca

de 8000 armamentos e um milhão de cartuchos entregues por guerrilheiros à funcionários da ONU durante vários meses. No mês seguinte, em 26 de setembro, sob determinação do Conselho de Segurança, a Missão de Paz da ONU na Colômbia, voltada à manutenção do cessar-fogo, foi substituída por uma missão de verificação da situação pós-conflito no país (ONU NEWS, 2017).

O breve histórico apresentado cumpre seu propósito de apresentar a complexidade do conflito colombiano, o qual, ativo por cerca de seis décadas, acumulou uma grande quantidade de processos, dinâmicas e atores envolvidos. Atualmente, o processo de paz de Santos com as FARC é dado como terminado, com a principal guerrilha do país desarmada e convertida em partido político. Extremamente positivos para a construção da paz colombiana, esses desdobramentos extremamente recentes tornam a problemática que motiva esta pesquisa ainda mais evidente: porque o processo de paz de 2010-2016 funcionou e o de 1998-2002 não? O levantamento bibliográfico levantou hipóteses, o referencial teórico elencou variáveis, o enquadramento metodológico definiu a forma de análise dessas variáveis e o histórico refinou as mesmas para que a análise desta dissertação se mantivesse dentro da realidade colombiana. Com todas essas bases devidamente assentadas, o restante da dissertação se ocupa de analisar ambos os processos de paz para entender que diferenças nas capacidades estatais dos dois processos determinaram seus resultados contrastantes.

## 5. ANÁLISE DAS VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS

O mesmo país que, entre 1998 e 2002, fracassou em alcançar um acordo de paz com as FARC, alcançou tal objetivo em 2016. A dedução lógica é que, apesar de constituir o mesmo sistema político, há diferenças substanciais e pontuais entre os dois momentos que embasam o desfecho diferente para o mesmo fenômeno analisado: processo de paz entre governo e guerrilha. Para fins do presente capítulo, denomina-se “Período I” o quadriênio 1998-2002, sob presidência de Andrés Pastrana; e “Período II” para os anos entre 2010 e 2016, ou seja, os anos da gestão de Juan Manuel Santos.

Um aspecto que buscou-se evidenciar na revisão bibliográfica de ambos os processos de paz de Pastrana e Santos é a maneira como cada presidente lidera, de forma quase pessoal, os diálogos com as guerrilhas de sua escolha. Isso justifica a opção em analisar os processos de paz em termos de gestões presidenciais, bem como de identificar cada período com o presidente em exercício. Tal determinação, contudo, não precisa ser rígida ao ponto de seguir estritamente o calendário eleitoral colombiano – onde as gestões presidenciais começam e terminam, na metade do ano, em agosto. Mais importante do que analisar o início temporal do processo de paz é a compreensão de como estava a conjuntura do país no momento dos diálogos.

Em suma, a presente pesquisa busca entender quais elementos presentes e/ou ausentes nos dois momentos considerados contribuíram para o alcance de um acordo de paz. Tais “elementos”, ou “variáveis”, são definidos a partir da literatura de capacidade estatal, coadunando com o argumento central desta pesquisa de que um governo dotado de maior capacidade estatal é mais propenso ao alcance de uma paz negociada com grupos internos dissidentes do que países de menor capacidade estatal. Os próximos três momentos desta dissertação compõem o esforço analítico de não apenas trabalhar esse argumento, mas refiná-lo, definindo especificamente quais variáveis efetivamente tem validade explicativa sobre o desfecho da paz negociada.

Valendo-se, portanto, do caso colombiano como amostra de análise, tem-se o enfoque da análise nos dois momentos supramencionados: 1998-2002 (Período I) e 2010-2016 (Período II). No presente capítulo, efetua-se a análise de variáveis socioeconômicas entre os dois períodos. No capítulo 6, aspectos militares e estratégicos do conflito são abordados, a fim de delinear quais tiveram provável impacto positivo no alcance do acordo de 2016. No capítulo 7, por fim, elementos atinentes à configuração dos principais atores envolvidos no conflito e na mesa de negociações são postos em exame.

A ideia de examinar todas uma série de variáveis de naturezas diferentes – valendo-se tanto de variáveis teoricamente definidas quanto variáveis selecionadas com base na literatura do conflito colombiano – responde ao intento de identificar quais elementos, fenômenos e processos sociais ajudaram o governo colombiano a ter maiores possibilidades de firmar um acordo de paz com as FARC, objetivo inalcançável por todo o século XX. Em outras palavras, trata-se de identificar quais aspectos capacitaram a Colômbia enquanto Estado a efetuar um processo de negociação bem-sucedido com a insurgência. Isso coaduna com a necessidade de evitar pensar a Capacidade Estatal de maneira normativa pois, como lembram Jonathan Hanson e Rachel Sigman (2013), o conceito tem uma carga empírica forte, sendo mais útil pensar de que forma agem as capacidades de um Estado do que como elas deveriam ser.

Das treze variáveis propostas para análise, cinco pertencem ao primeiro grupo, “Indicadores Socioeconômicos”, abordado na presente subseção. Tais variáveis e suas respectivas operacionalizações, ordenam-se como segue: Vigor Econômico (PIB e Coleta Tributária), Renda (Renda *per capita*), Vigor Monetário (Inflação), Participação Política (Taxa de Alfabetismo e Índice de Presença Eleitoral) e Desigualdade Econômica (Coeficiente de Gini). Com exceção de Participação Política, todas as demais demonstram uma tendência de melhoria considerável e significativa do primeiro para o Período II, sugerindo a necessidade de uma economia eficiente e de indicadores positivos para a capacitação de um Estado.

O conceito de Capacidade Estatal utilizado nesta pesquisa faz referência à possibilidade potencial de um aparelho governamental garantir condições vitais de existência do Estado – manutenção da soberania, do monopólio da coerção e da integridade territorial – bem como alcançar objetivos relativos à manutenção da ordem social e ao desenvolvimento humano dos habitantes. Enquanto que a primeira metade do conceito se liga às condições de existência e perpetuação da instituição estatal, a segunda metade relaciona-se com a função primordial de um Estado considerada pelo conceito, bem como por vários dos autores usados para cunhá-lo: a manutenção do bem-estar da população e os atendimentos às suas necessidades (CARBONETTI, 2012; CINGOLANI, 2013; OTTERVIK, 2013).

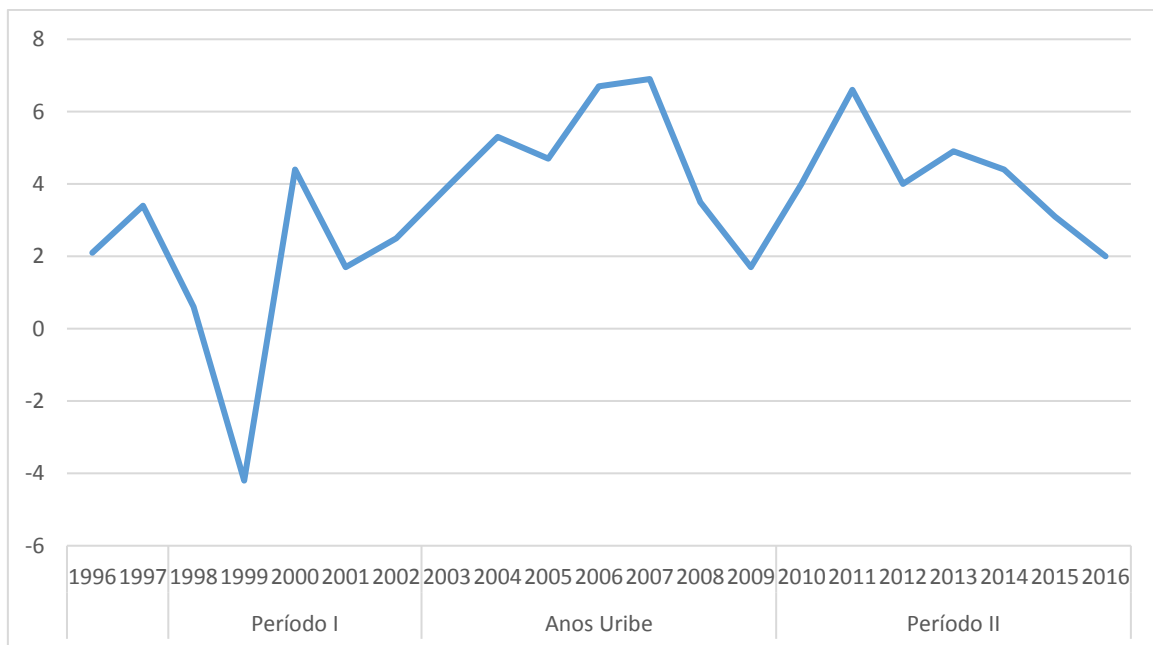
Em termos econômicos e sociais, tem-se que o fornecimento de bens e serviços cruciais para o bem-estar dos indivíduos dentro de um território nacional é aspecto importante. Considera-se, portanto, que indicadores sociais e macroeconômicos tem um papel crucial na compreensão de quão capaz era o Estado colombiano nos dois períodos considerados, bem como na década intermediária, em cumprir com suas funções. As variáveis analisadas na presente subseção lidam com essa dimensão.

## 5.1 VIGOR ECONÔMICO – PIB / COLETA TRIBUTÁRIA

### 5.1.1 PIB

O Produto Interno Bruto (PIB) é um conceito da macroeconomia referente à “renda devida à produção dentro dos limites territoriais do país” (VASCONCELLOS, 2006, p. 214), pelo qual tem-se uma mensuração de tudo que um país produziu dentro de um determinado período através de unidades internas (mas não necessariamente nacionais). O termo “bruto” indica que nessa mensuração não é contabilizada a possível depreciação do capital fixo (máquinas, equipamentos, etc.) no ato de produção. Apesar de não se apresentar como um medidor perfeito da capacidade produtiva de um país – muito menos de seus impactos na vida das pessoas – o PIB tem o mérito de avaliar com alguma precisão o nível de produtividade do país e seus respectivos benefícios para o bem-estar da população, visto que sua medida de mensuração (dinheiro) é de fácil obtenção (GOMES, 2012, p. 9-10).

GRÁFICO II – TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB COLOMBIANO (% A.A.)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.



Os números apresentados no Gráfico II são reflexo claro da dinâmica evolutiva – discutida no segundo capítulo – pela qual a economia colombiana passou a partir da segunda metade dos anos noventa: finalização de um período de forte expansão econômica, início da desaceleração em 1996, forte recessão econômica entre 1998 e 1999, estabilização nos anos 2000, novo choque econômico em 2001 e, finalmente, um período de recuperação sustentada seguida de auge econômico que perpassou o primeiro mandato de Álvaro Uribe e esbarrou, em 2007, na crise americana para, no ano seguinte, acompanhar a tendência mundial de recessão econômica graças à crise de 2008, iniciando uma recuperação já no ano seguinte. A gestão Santos começa com o país em recuperação constante, mas já em 2012 encontra dificuldades de sustentar os níveis de crescimento, iniciando uma lenta desaceleração econômica que se estende até 2016.

Obviamente, os dois períodos históricos e seu intermédio configuram momentos extremamente diferentes. O Primeiro I (1998-2002) compõe uma gestão Pastrana assolada não apenas pela falência total do modelo de abertura econômica preconizada pelo Consenso de Washington (falência essa largamente registrada nas economias latino-americanas), como também pelo auge do confronto com as FARC. Adotando desde 1992 uma postura ofensiva de exército regular, o grupo insurgente expandiu-se em operações militares pelo país até ser freado em 1999, em tentativa fracassada de conquistar a cidade de Mitú (CEARÁ, 2009, p. 216; CARREÑO, 2014, p. 215). Os prejuízos materiais de tal ofensiva somaram-se aos desequilíbrios macroeconômicos registrados pelo país em fins de século, compondo um quadro alarmante do ponto de vista econômico e – como se verá nas variáveis subsequentes – social (OVALLE, 2014, p. 23).

A gestão Uribe (2002-2009) encontra uma Colômbia já em processo de recuperação macroeconômica. É, no entanto, uma conjuntura radicalmente diferente, especificamente pelo contexto internacional favorável. A entrada da China como grande potência produtiva e comercial no Sistema Internacional do Novo Milênio impulsionou a demanda por bens primários de forma significativa, melhorando os termos de troca de países agroexportadores como a Colômbia, especializada em artigos de utilidade ímpar para economias de forte expansão industrial como a chinesa – carvão e petróleo, notadamente. Do ponto de vista doméstico, o otimismo para com a Política de Segurança Democrática de Uribe e seus sucessivos sucessos na guerra contra a insurgência recuperaram os fluxos de investimento, estancaram as externalidades geradas pelo conflito à estrutura produtiva do país, bem como angariou novos canais de arrecadação tributária (RHENALS, TORRES, 2003).

O Período II (2010-2016) encontra a economia mundial em recuperação e lenta desaceleração, tanto pelos efeitos da crise de 2008 quanto pela própria desaceleração chinesa. Trata-se de uma fase de crescimento mais contido quando comparado com a primeira década do século XXI, mas cuja dinâmica é mais estável do que os voláteis anos do Período I. Em termos gerais, contudo, a produtividade colombiana é grandemente diferente de um período para o outro.

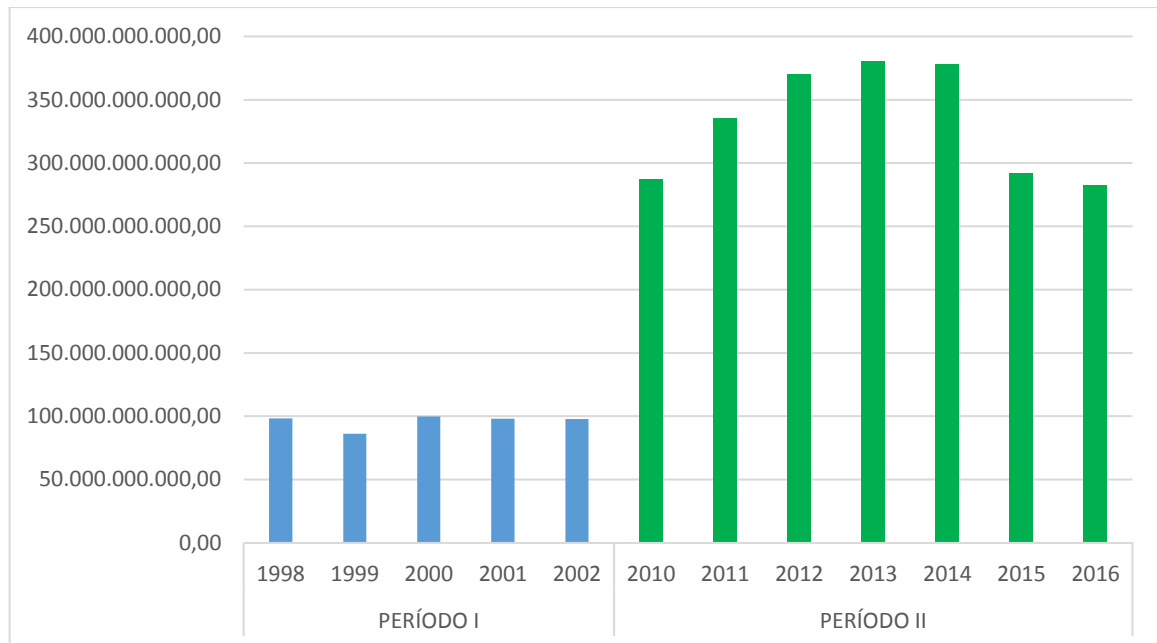
TABELA I – PIB COLOMBIANO ABSOLUTO NOS PERÍODOS PASTRANA E SANTOS

Período	Ano	Montante (em dólares)
<b>PERÍODO I</b>	1998	98.443.739.941,20
	1999	86.186.158.684,80
	2000	99.886.577.330,70
	2001	98.203.546.156,30
	2002	97.933.391.976,10
<b>PERÍODO II</b>	2010	287.018.184.637,50
	2011	335.415.156.702,20
	2012	369.659.700.375,50
	2013	380.191.881.860,40
	2014	378.195.716.714,30
	2015	291.519.591.533,00
	2016	282.462.548.889,30

Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Nesses termos, fica evidente que o produto da economia interna colombiana mais do que triplicou do Período I para o II. Tal discrepância é mais evidente de forma ilustrada, como se pode ver no Gráfico II.

Gráfico II – PIB TOTAL NOS PERÍODOS I E II (EM DÓLARES AMERICANOS)

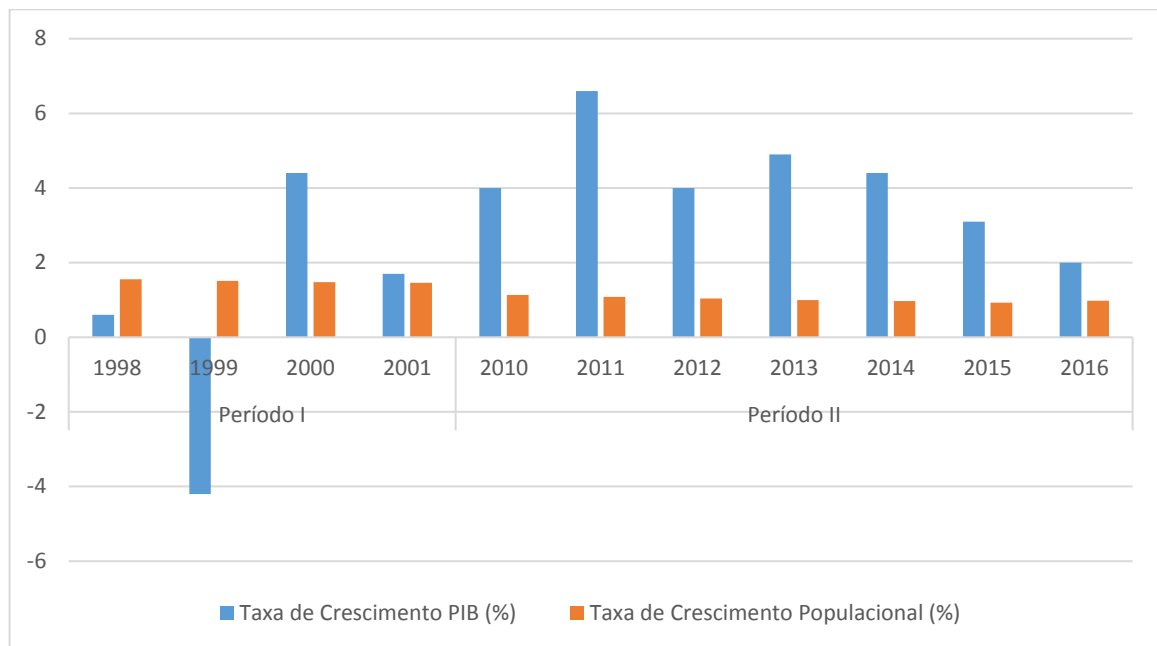


Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Como o impacto que se quer aqui frisar não é especificamente o do aumento do produto, mas sim suas consequências para o bem-estar da população colombiana – avaliando, assim, quão efetiva tem sido a capacidade estatal colombiana de fornecer bens e serviços – opta-se por contrastar as séries temporais do PIB colombiano com outro dado estatístico: o crescimento populacional.

A comparação de ambos os dados pode ser conferida no Gráfico III:

### GRÁFICO III: COMPARAÇÃO DE PIB E CRESCIMENTO POPULACIONAL COLOMBIANOS



Fonte: Banco Mundial.com e Country Meters.com. Elaboração própria.

Do gráfico depreendem-se alguns fatores. No Período I, o irregular crescimento colombiano é contrastado com uma taxa de crescimento populacional anual altamente regular e, em dois momentos (1999 e 2001) plenamente superior ao crescimento econômico. Nessa situação, considera-se que a economia não apenas deixou de crescer, como também deixou de gerar riqueza. Nesse período, o PIB colombiano teve uma média de \$95.680.005.528,25, crescendo em média 1% ao ano, contra um crescimento populacional de, em média, 6% ao ano.

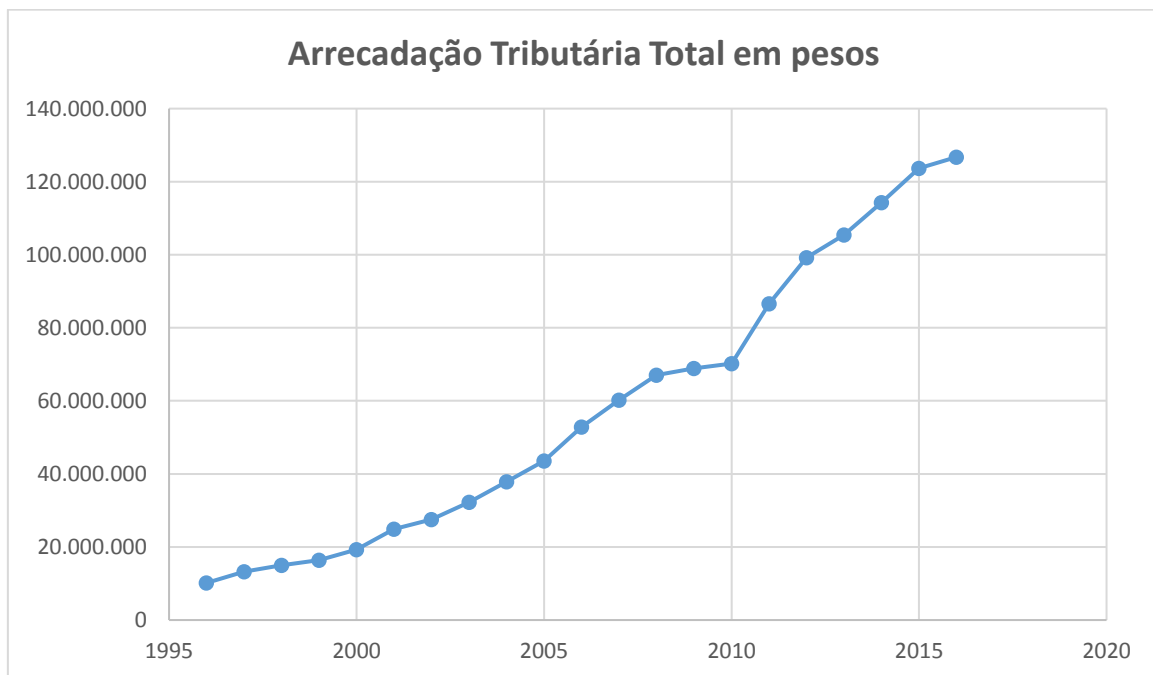
No Período II, a taxa de crescimento populacional permanece constante, mas num nível menor ao do período anterior, denotando um crescimento ainda regular. Em contraste, a taxa de crescimento do PIB apresenta-se em desaceleração, mas largamente maior do que o índice anterior, configurando uma economia que cresce mais do que sua população. Produzindo em média \$332.066.111.530,30 de dólares ao ano, a mais robusta economia colombiana, pós auge 2003-2007, cresceu em média 4,14% ao ano no Período II, em contraste ao crescimento populacional, que ficou na média de 1,01% ao ano. Em outras palavras, a economia colombiana do Segundo II passou a produzir mais para uma população que cresceu menos, ou seja, sua capacidade de fornecer bens e serviços à população aumentou consideravelmente no espaço de dez anos.

### 5.1.2 Coleta tributária

Tanto a seção metodológica quanto a teórica encarregaram-se de justificar a importância da coleta de impostos enquanto manifestação de Capacidade Estatal. A lógica é simples: um Estado, a fim de cumprir com seus deveres, necessita de recursos humanos e materiais. Tais recursos são obtidos por meio do tributo estatal sobre os habitantes. Assim, o nível de aceitação por partes de tais habitantes no pagamento desse imposto converge com o nível de aceitação da gerência estatal. Sendo a aceitação popular a base da legitimidade e, portanto, da soberania de um Estado, tem-se que o imposto é central para a capacitação de um Estado (SCKOPOL, 1985; TILLY, 1996; CINGOLANI, 2013).

Assim como o PIB, a arrecadação tributária tem a vantagem de ser uma mensuração de fácil obtenção e manipulação analítica. Os dados a seguir são retirados do site da *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia*:

GRÁFICO IV – CRESCIMENTO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA COLOMBIANA (1996-2016)



Fonte: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN). Elaboração própria.

Nota-se que, diferente do crescimento econômico, a arrecadação tributária não sofre de variações em razão de crises ou desacelerações econômicas, mantendo um ritmo ascendente constante. Em termos absolutos, tem-se a mesma dinâmica do PIB, com o Período II superando grandemente os números do I. Isso fica claro na Tabela II:

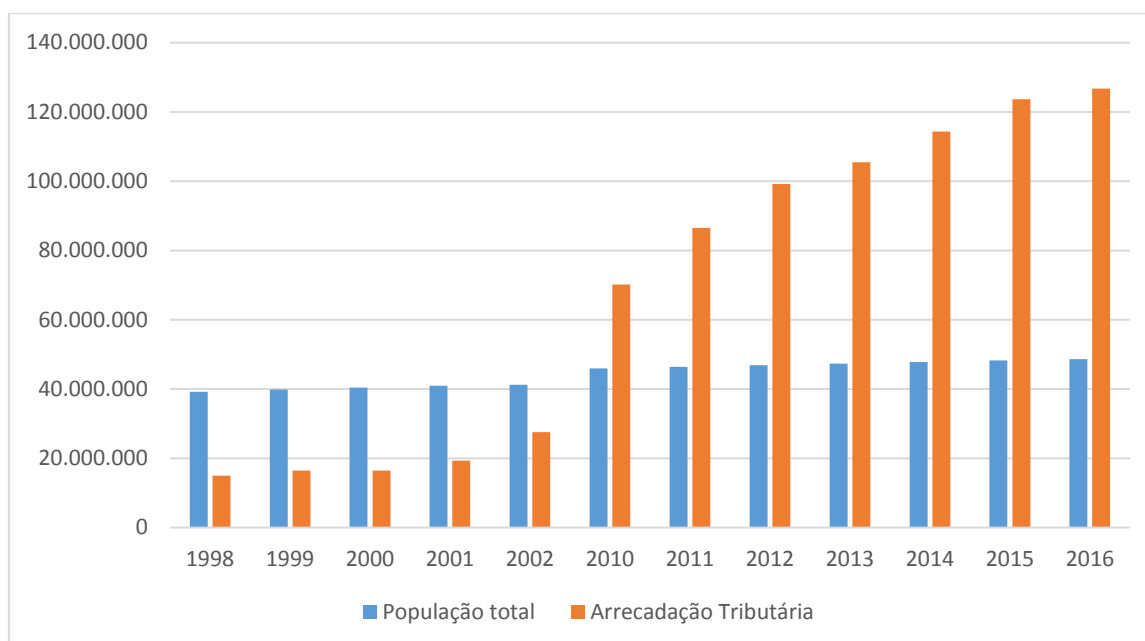
TABELA II: - ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA TOTAL NOS DOIS PERÍODOS

Ano	Total em pesos
<i>Período I</i>	
1998	15.021.710,00
1999	16.435.349,00
2000	19.295.107,00
2001	24.869.759,00
2002	27.533.394,00
<i>Período II</i>	
2010	70.190.193,00
2011	86.568.640,00
2012	99.226.458,00
2013	105.442.806,00
2014	114.314.587,00
2015	123.705.323,00
2016	126.733.824,00

Fonte: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN). Elaboração própria.

Se se leva em consideração somente a dinâmica de crescimento e a disparidade nos dados absolutos, tem-se que a Colômbia de 2010-2016 é um Estado muito mais capacitado do que a Colômbia de 1998-2002. Esse cenário, contudo, exigiria que todas as demais variáveis relevantes fossem mantidas em *ceteris paribus*. Como tal situação é empiricamente improvável, é necessário considerar o peso de variáveis intervenientes nesses dados. Por exemplo, não seria possível que a Colômbia do Período I tivesse uma população proporcionalmente menor do que o que foi arrecadado, indicando que, apesar das cifras absolutas inferiores, o país havia tido uma grande arrecadação? O Gráfico V compara os dois índices, nos dois períodos, a fim de sanar essas questões.

## GRÁFICO V – COMPARAÇÃO DO CRESCIMENTO POPULACIONAL E DA TAXA DE COLETA TRIBUTÁRIA COLOMBIANOS (PESOS COLOMBIANOS)



Fonte: DIAN e Banco Mundial. Elaboração própria.

Se no Período I a população era proporcionalmente maior do que a arrecadação tributária, no II a situação se inverte. Os dados sugerem que os cidadãos colombianos passaram a pagar mais impostos no intervalo de 10 anos. Tomando-se esses dados apenas, tem-se que, no Período I, para uma média populacional de 40.345.382 habitantes, arrecadou-se em média \$18.948.182,00 de pesos colombianos, ou seja, cada habitante pagou em média cerca de 0,46 pesos em impostos ao governo. No Período II, com uma média populacional de 47.317.604 habitantes ao ano, tem-se a média de \$103.740.261,00 de pesos colombianos, tendo, portanto, cada habitante contribuído em média com 2,19 pesos colombianos ao orçamento estatal.

Obviamente há distorções consideráveis nos cálculos apresentados. Fatores como idade, local de residência, ocupação, estilo de vida e nível de consumo certamente causam grande variação na forma como cada cidadão paga seus impostos. Além disso, mudanças na matriz tributária colombiana podem ter tido efeito considerável nos índices, impossibilitando a afirmativa direta de que, do ponto de vista individual, o cidadão colombiano passou a pagar mais impostos. O que se tem, com relativa certeza derivada dos dados apresentados, é o fato de que o governo colombiano passou a arrecadar mais impostos no Período II.

Isso permite afirmar a capacidade extrativa do Estado colombiano do Período II como superior à do Período I. Se isso advém de uma maior aceitação popular para com a soberania estatal ou de um melhor aparelhamento institucional da Colômbia, é matéria de uma análise mais detida, não possível no presente momento. Independentemente de sua explicação exata, a maior arrecadação tributária é manifestação clara de maior capacidade estatal, especialmente quando se leva em conta que o conflito insurgente vivido pelo país já foi apontado como fator de evasão fiscal por determinados autores. Um exemplo seria a prática guerrilheira de extorquir tributos ilegais dos povoados sob seu domínio, o chamado “Imposto de Revolução” (GONZALEZ, 2014, p. 14).

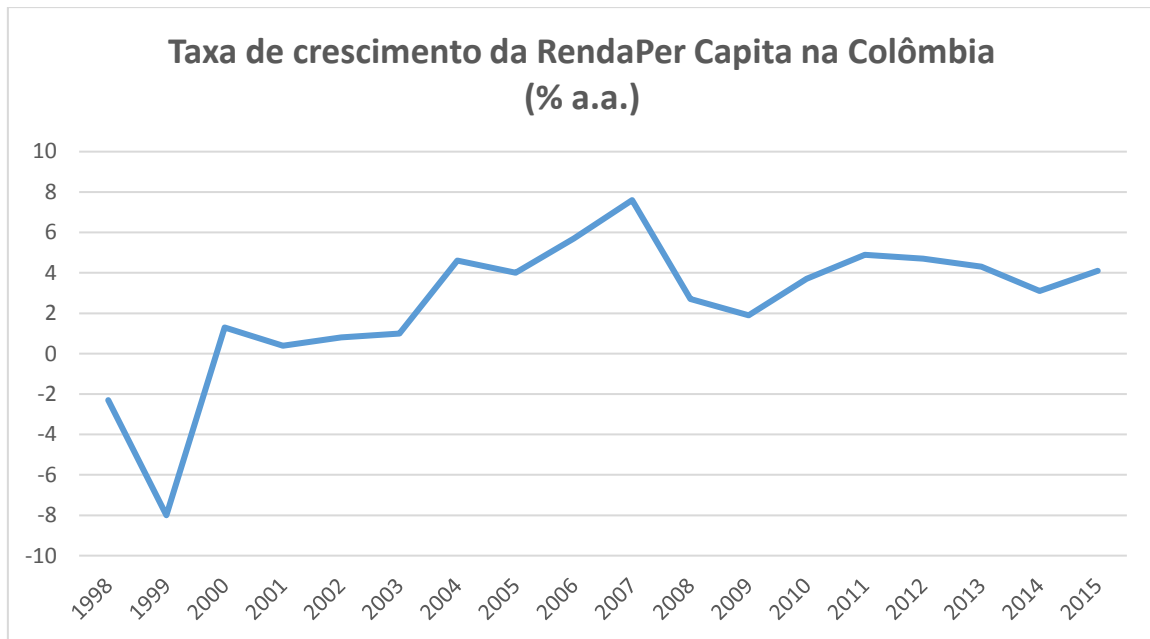
Em suma, tem-se que, quando considerada como manifestação de Capacidade Estatal, os índices de arrecadação tributária da Colômbia apontam para um Estado mais capacitado no Período II que no I, onde não só a conjuntura econômica e social é mais favorável, mas também as questões de segurança e a existência de poderes paralelos ao Estado soberano já não se fazem mais presente. Com uma capacidade extrativa mais forte, o Estado colombiano não apenas canaliza recursos para a manutenção de seu aparato burocrático e coercivo (TILLY, 1996; SCKOPOL, 1985), como também, possivelmente, sinaliza uma maior aceitação subjetiva por parte da população colombiana para com o domínio soberano estatal (OTTERVIK, 2013).

## 5.2 RENDA – RENDA PER CAPITA

A renda *per capita* é um importante indicador do crescimento econômico de um país, sendo depreendida através de um cálculo onde o Produto Interno Bruto de um país é dividido pela quantidade de habitantes. Quanto maior o resultado, maior a disponibilidade de bens e serviços oferecidos pela economia à população (VASCONCELLOS, 2006, p. 190), indicando um vigor econômico capaz de atender as necessidades econômicas da população apta a consumir. Nesses termos, trata-se de um índice importante na mensuração da capacidade econômica de um país. Em termos sociais, contudo, o índice não tem grande aplicabilidade, sendo necessária complementação com variáveis auxiliares, como se fará posteriormente.



GRAFICO VI – CRESCIMENTO ANUAL DA RENDA PER CAPITA COLOMBIANA (%)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

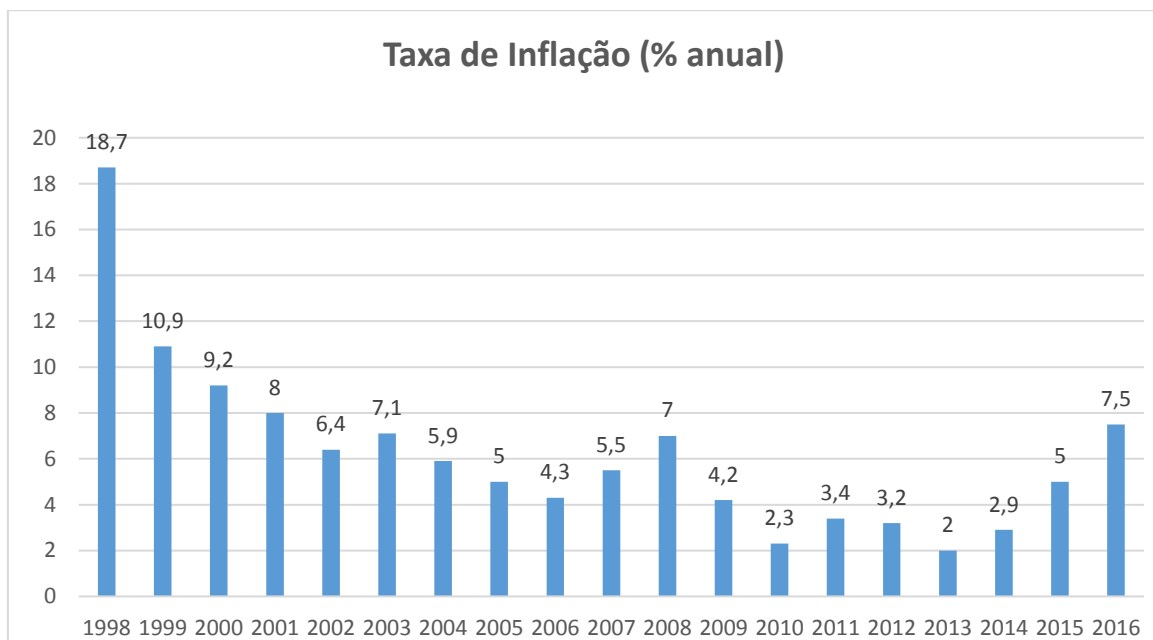
Diferente da coleta tributária, a Renda *per capita* é uma variável claramente afetada pela conjuntura de crise econômica e social enfrentada pela Colômbia no fim da década de noventa. O crescimento negativo de 2,3% em 1998, quando a crise estourou, é superado por uma queda de 8% no ano seguinte, o índice mais baixo da história estatística do país. Em termos práticos, isso significou que o país que registrou 2.356,60 mil dólares de renda per capita em 1997 observou as quedas para 2.150,80 e 1.795,40 mil dólares nos dois anos seguintes, configurando clara recessão na oferta. Com taxas de crescimento da renda per capita mantendo-se até 2004, tem-se que o quadriênio Pastrana não logrou gerir uma economia eficiente.

O período intermediário entre Pastrana e Santos é de auge econômico seguido pela maior crise econômica e financeira dos últimos tempos. A conjuntura de recuperação econômica em que a Colômbia – e o mundo – se encontrava no início da presente década corresponde ao momento de altas taxas de crescimento da Renda per capita que, no entanto, iniciam uma tendência decrescente ao longo do governo Santos, interrompida somente em 2015. Em termos objetivos, contudo, o Período II registrou, até 2015, uma Renda per capita anual média de U\$ 5.733,93, enquanto o Período I ficou na casa dos U\$ 1.082,03.

### 5.3 FORÇA MONETÁRIA – INFLAÇÃO

Seguindo a tendência dos indicadores macroeconômicos até aqui analisados, a comparação dos índices inflacionários colombianos revela um momento de alta desvalorização do poder de compra do cidadão colombiano no período Pastrana, uma dinâmica de estabilização dos índices inflacionários dentro, em geral, das metas do Banco da República durante o governo Uribe, e a manutenção de baixas taxas de inflação durante os anos da gestão Santos que, a partir de 2015, contudo, inicia uma vertiginosa ascensão, crescendo 7,5% em 2016.

GRÁFICO VIII – ÍNDICES INFLACIONÁRIOS ANUAIS (%)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

O vigor monetário é importante para a economia pois indica a capacidade de compra e de transação de seus agentes. Ainda assim, muita atenção aos aspectos macroeconômicos de um Estado pode cegar a análise para as dimensões mais diretamente relacionadas com a vida das pessoas que nele vivem – em outras palavras, com os objetos primordiais da Capacidade Estatal.

## 5.4 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA – TAXA DE ALFABETISMO / ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO ELEITORAL

Como apontado nos capítulos anteriores, a exclusão política é comumente apontada como um dos fatores que favoreceu o estouro da *Violencia* em 1948, após o assassinato de Jorge Gaitán e a convulsão social que se abateu sobre a Colômbia. A instauração da Frente Nacional e o “rodízio” dos cargos eleitorais entre os Partido Conservador e Liberal também são considerados fatores de enfraquecimento da democracia colombiana que em muito contribuíram para a retórica utilizada por guerrilheiros em seus esforços de recrutamento popular. Nesse sentido, boa parte da literatura sobre o conflito colombiano identifica a exclusão política como um fato potencializador que fomentou as hostilidades (HOBSBAWN, 1986; BROWITT, 2010; BUITRAGO, 1989; LEECH, 2011; VELÁSQUEZ, 2003; NIETO, 2001).

Essa linha de raciocínio tem fundamento teórico. Há uma grande quantidade de trabalhos estatísticos apontando a correspondência entre baixas taxas de participação política e alta propensão ao conflito armado dentro da literatura de conflitos (GURR, 2000; CEDERMAN, WIMMER, MIN, 2009; ELBADAWI, SAMBANI, 2002; RUMMEL, 1995). Importante para a argumentação desta pesquisa é problematizar a ideia de que essa correlação possa ser encontrada também no desfecho negociado de um conflito.

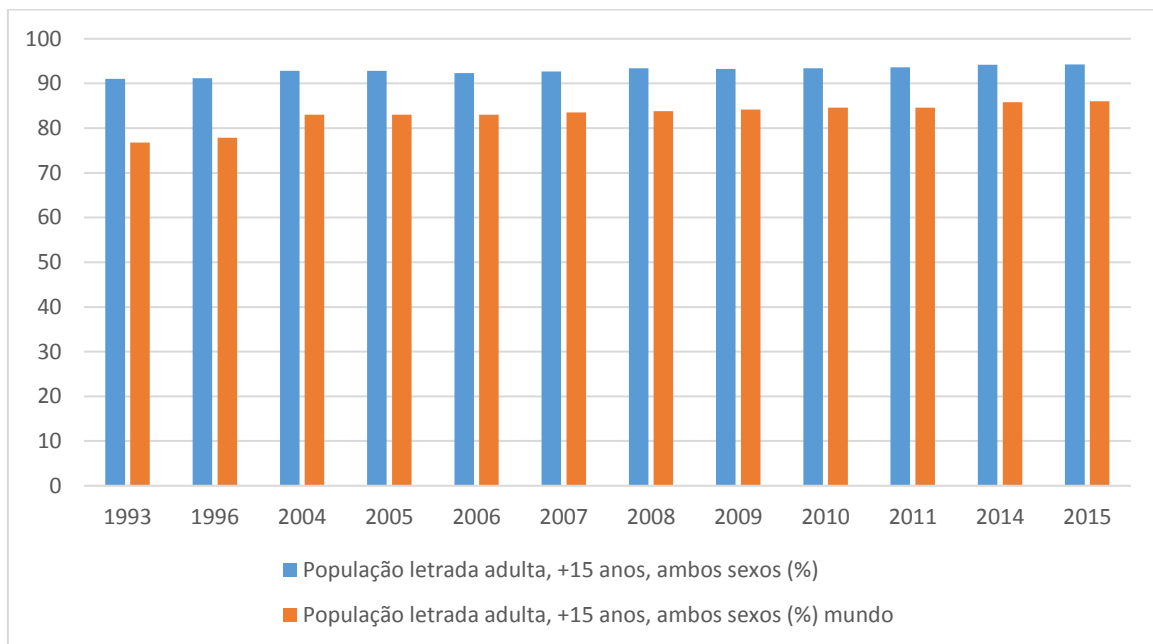
### 5.4.1 Taxa de Alfabetismo

Participação política é um dos aspectos fundamentais de uma democracia, crucial para seu devido funcionamento enquanto sistema de governo. Há uma vasta literatura preocupada em entender tal participação, a fim de mapear quais elementos e incentivos aumentam a disposição dos eleitores a comparecer às urnas, engajar-se em práticas políticas, cobrar candidatos eleitos, etc. Um dos mais fortes dessa literatura é a educação. Seja através do desenvolvimento de habilidades cognitivas, pelo fornecimento de informações relevantes ao pensamento eleitoral, pelo cultivo do interesse político ou pela promoção do engajamento político, a educação é tida como um dos incentivos mais fortes à politização de uma sociedade (MAYER, 2011). Em análises mais ousadas, ela é tida inclusive como fator crucial na mitigação da duração de conflitos violentos (RIVERA, 2015).

A fim de operacionalizar a participação política colombiana nos dois períodos analisados, portanto, a presente pesquisa trabalha primeiramente com a taxa de alfabetização,

sob o entendimento de ser este um índice ilustrativo do nível educacional em que se encontra a população colombiana geral. Naturalmente, isso não descreve o nível educacional de cada indivíduo, mas demonstra uma tendência geral de abrangência do sistema escolar básico colombiano. No caso do país andino, trata-se de um índice valorizado, como se vê no gráfico a seguir.

GRÁFICO IX – TAXA ANUAL DE ALFABETIZAÇÃO COLOMBIANA (%)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Apesar de não haver dados disponíveis para todos os anos, não é razoável considerar que tal incompletude invalide a análise geral, dada a constância e regularidade do índice ao longo dos anos. É improvável que algum ano não mensurado fuja de forma significativa da tendência apresentada acima: altos níveis de alfabetização entre colombianos com idade superior a 15 anos, índices sempre acima da média mundial de alfabetização nas duas categorias.

Há pouca diferença entre os índices dos dois períodos. Para o primeiro, não há dados específicos acerca dos anos que o compõem, mas é possível notar que de 1996 até 2004, a situação melhorou, ainda numa escala muito pequena, não sendo dessa forma possível dizer que os anos de Pastrana, situados dentro deste intervalo, configuram um momento negativo para a educação básica nacional. Da mesma forma, os índices aparentes no período Santos

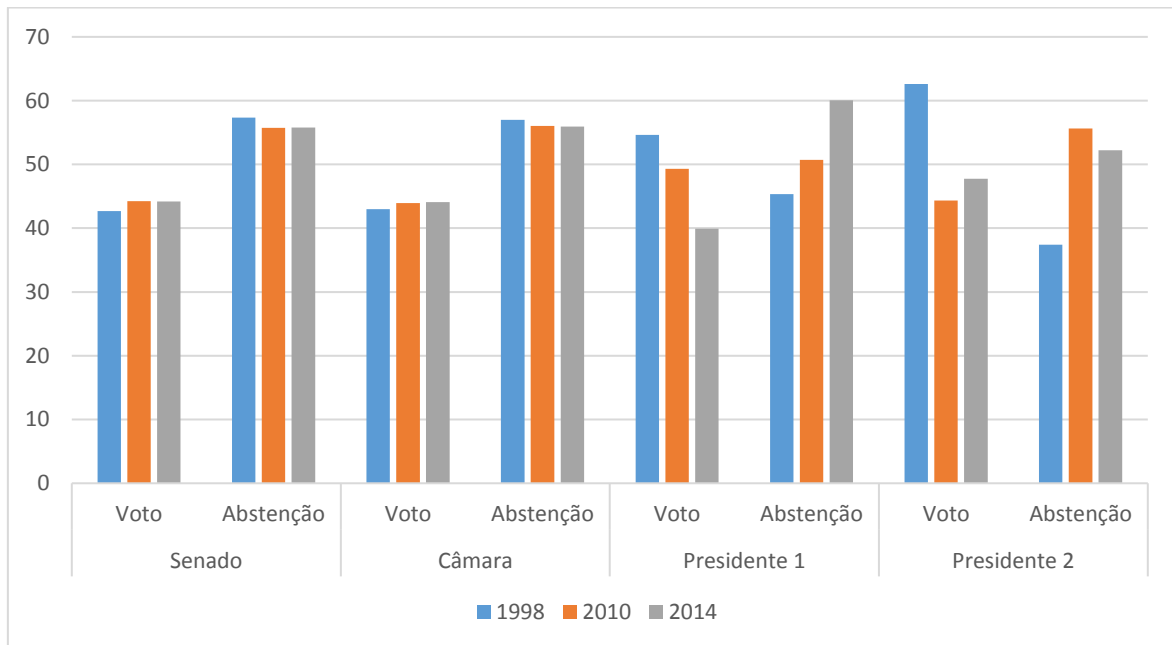
(2010, 2011, 2014, 2015), igualmente regulares, são muito modestamente superiores aos do início do século: se em 1996, 92% da população adulta colombiana era alfabetizada, entre 2010 e 2015 o mesmo índice fica, em média, na casa dos 93,84%.

Diante de tais números, pelo método MSS de comparação, tem-se a tendência de considerar a taxa de alfabetização como pouco relevante para a capacitação de uma Colômbia apta ao acordo de paz. Por si só, tal resultado vai na contramão de Rivera (2015), para quem os índices de educação de um país são um dos elementos cruciais para a prevenção da eclosão e prolongamento de conflitos violentos. O desdobramento lógico dessa afirmação seria considerar níveis elevados de educação como fatores que reforçassem a propensão de um Estado a capacitar-se quanto ao desfecho negociado de um conflito armado como o conflito insurgente colombiano.

#### **5.4.2 Participação Eleitoral**

Um dado mais direto – ainda que também imperfeito – de mensuração da participação política de uma sociedade é, naturalmente, os números de adesão eleitoral durante os pleitos obrigatórios. Diferente do Brasil, na Colômbia as eleições de todos os níveis (presidencial, departamental e municipal) são tidas no mesmo ano. Assim, englobar os dois períodos analíticos aqui trabalhados significa abranger as corridas eleitorais de 1998, 2010 e 2014. Outra diferença a ser levada em conta para com o sistema eleitoral brasileiro é o fato de o voto na Colômbia ser facultativo.

GRÁFICO X: ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO E ABSTENÇÃO ELEITORAL (%)



Fonte: *Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia*. Elaboração própria.

Pelo gráfico, nota-se que há uma regularidade, ao longo dos anos, na participação eleitoral em pleitos legislativos, com cerca de 43% da população colombiana comparecendo às urnas nas quatro ocasiões para eleger seus deputados e senadores. Por outro lado, no referente às eleições presidenciais, tem-se uma grande volatilidade: a corrida eleitoral que elegeu Andrés Pastrana em 1998 foi a que recebeu maior adesão, convergindo com autores que afirmam ter sido o presidenciável bastante hábil em apoiar sua plataforma eleitoral sobre a promessa de pacificar o país; as eleições de 2010, responsáveis por levar Juan Manuel Santos à presidência do país, vêm em segundo; por fim, a reeleição de Santos contou com ainda menos adesão, com menos de 40% da população colombiana aparecendo nas urnas.

Levando em conta o resultado de ambas as comparações – taxa de alfabetismo, cuja variação entre os períodos é quase nula; e participação eleitoral, com resultados contrários ao que inicialmente se poderia imaginar – tem-se a necessidade de considerar a variável “participação política” como de pouco impacto na capacitação de um Estado para o firmamento da paz acordada.

Tal constatação traz uma questão importante. Como apontado, há uma miríade de autores apontando a participação política como de suma importância para a explicação de estouros de violência – tanto autores teóricos construindo modelos onde essa variável tem peso explicativo, quanto autores historiadores sublinhando a importância dessa variável na explicação do conflito insurgente colombiano. O desdobramento lógico dessa linha de raciocínio seria, portanto, considerar a variável “Participação Política” como influente também no desfecho negociado de um conflito. Não é, contudo, o que os dados mostram para o lado colombiano, onde tanto os índices de alfabetização quanto os de participação eleitoral mantêm-se constantes tanto nos anos de fracassadas negociações do Período I, quanto na conjuntura mais progressiva de efetivo estancamento das hostilidades e desmobilização das FARC do Período II. De acordo com o método MSS, dois casos de desfecho diferente que apresentam uma variável inconstante não sofrem influência dessa variável no fenômeno social analisado.

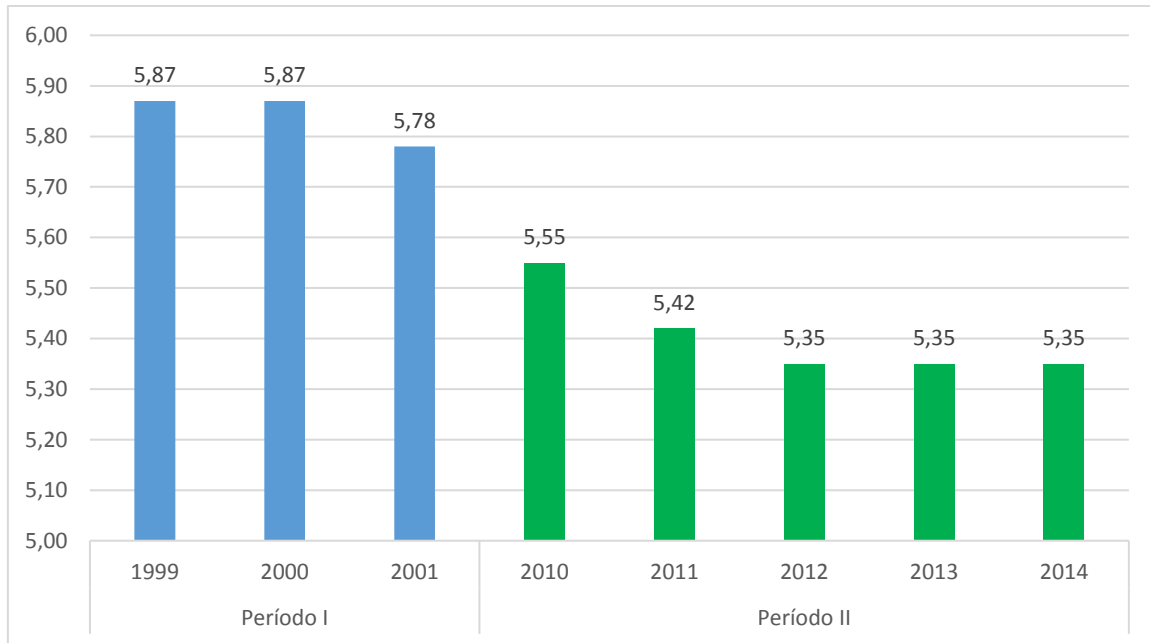
#### 5.4.3 Desigualdade Econômica – Índice de Gini

Já no início do *Bring the State Back In* (BSTBI), movimento que consagrou o conceito de Capacidade Estatal, Dietrich Rueschemeyer e Peter Evans (1985) já argumentavam em favor de uma maior atenção à capacidade redistributiva do Estado como mais importante do que sua capacidade acumulativa. Eles pensavam a questão da igualdade econômica como manifestação de um Estado capacitado. De fato, para Daniel Pecaute (2004, p. 245), o conflito colombiano tinha uma conotação socioeconômica tão evidente que as zonas de maior enfrentamento entre forças públicas e guerrilha eram os locais de maiores desigualdades e pobreza do país, sendo estes os elementos de alimentação ao conflito.

Nesse sentido, a última variável do primeiro grupo dialoga com o corpo de teorização responsável por buscar efetuar a ligação causal entre baixos níveis de igualdade social e deflagração de conflitos violentos (GURR, 1970), pelo qual uma sociedade com má distribuição de renda seria mais propensa à geração de clivagens sociais que facilitariam a ocorrência de escaladas de violência entre os indivíduos. Importante notar, contudo, que a chamada “Teoria da Privação Relativa” fazia referência aos efeitos da desigualdade nas possibilidades de início de um conflito, como medida preventiva. Estender tal teorização à finalização negociada de uma insurgência armada é o teste que se pretende realizar.

Para medir a desigualdade social, faz-se uso do Índice de Gini, a mensuração mais utilizada nesse tipo de análise. Os dados disponíveis para o caso colombiano não correspondem a todos os anos dos períodos considerados, mas são suficientes para notar tendências temporais.

GRÁFICO XII – COEFICIENTE DE GINI NA COLÔMBIA (% ÍNDICE ANUAL)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

O Índice de Gini é medido em valores de 0 a 1, onde as sociedades marcadas com valores mais próximos ao zero seriam mais igualitárias, e as mais próximas ao 1 seriam mais desiguais. Para o Período I, as três medidas acima de 5,5% configuram uma realidade de alta desigualdade, condizente com o momento de crise econômica e falência do modelo aberturista que vigorava no país no início do século. Para o Período II, valores inferiores à marca de 5,5% e em ritmo decrescente também denotam uma sociedade altamente desigual, apesar dos números menores denotando alguma evolução. A discussão que precisa ser feita, no caso, diz respeito ao impacto dessa diferença: é ela relevante o suficiente para ser considerada uma diferença entre os dois períodos, tendo, portanto, validade explicativa segundo o modelo de MSS; ou seria tal diferença numérica pequena demais para embasar diferenças significativas na vida do cidadão colombiano? O fato é que na casa dos 0,55, a Colômbia mantém-se no patamar dos países mais desiguais do mundo, um desafio econômico e social de longa data do qual o país ainda não pode se considerar livre (ANDI, 2016, p. 62).



## 5.5 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES PARA O PRIMEIRO GRUPO DE VARIÁVEIS

No geral, tem-se que das cinco variáveis analisadas correspondentes ao primeiro grupo “Indicadores Socioeconômicos”, três apresentam variações que indicam possível contribuição das mesmas à conjuntura de diálogo e desmobilização das FARC, a partir de 2010: Vigor Econômico, Renda e Força Monetária. Tais variáveis e suas respectivas operacionalizações representam uma dinâmica de melhora dos indicadores e de aumento das capacidades produtivas do país no Período II com relação ao I. Por outro lado, duas variáveis, Participação Política e Desigualdade Econômica, apresentaram invariância, com indicadores semelhantes tanto para o quadriênio Pastrana para os anos da gestão Santos.

A implicação desses resultados vai além do mero mapeamento de quais variáveis comporão, ao final do presente capítulo, o conjunto de elementos que capacitaram o Estado colombiano ao bem-sucedido processo de paz de 2010-2016. A constância das variáveis Participação Política e Desigualdade Econômica sugere que os argumentos teóricos que advogam a relação causal dessas variáveis com a eclosão de conflitos violentos não são válidos para o processo de paz colombiano. Dessa constatação, surge a necessidade de repensar a hipótese de correspondência entre os elementos que originam um conflito armado e os elementos que embasam um processo de paz, no caso de outros conflitos ao redor do mundo.

No caso, ainda que índices elevados de educação e/ou participação política possam mitigar a eclosão de um conflito armado como o colombiano, os mesmos índices não apresentam relevância impactante no sustento de um processo de paz. Deriva disso que ambos os fenômenos sociais (eclosão de um conflito e processo de paz) não relacionam-se com as mesmas variáveis causais, possivelmente por suas naturezas contrastantes: enquanto o primeiro é um fenômeno que perpassa – segundo argumentos como a teoria da privação relativa (GURR, 1970) – as camadas sociais mais básicas da sociedade, um processo de paz é, no geral, um fenômeno dirigido de cima para baixo, guiado por oficiais do governo e relativamente isolado de participação popular.

Ao menos é o que afirma Camilo Posso (2004) quando acusa a falta de participação popular nos diálogos entre o governo de Andrés Pastrana e as FARC como fator que contribuiu

para o fracasso do processo, ao bloquear a pauta humanitária nas discussões (POSSO, 2004). Da mesma forma, seguindo essa linha de raciocínio, pode-se considerar que, no Período II, o grande momento de participação popular incisiva sobre o processo de paz promovido por Santos foi sumariamente “ignorado” pelo governo. Naturalmente, algumas das críticas feitas pelos partidários da campanha do “*No*” na ocasião do Plebiscito de outubro de 2016 foram acatadas e inseridas no novo Acordo de Paz estabelecido em dezembro. Contudo, diferente da primeira versão, o Segundo Acordo, após assinatura de ambos governo e guerrilha, foi direto para apreciação parlamentar onde, uma vez unanimemente aceito, passou a vigorar (YANAKIEW, 2016).

Essa constatação torna-se ainda mais evidente quando se leva em conta que, diferente das variáveis Participação Política e Desigualdade Econômica, mais diretamente relacionadas com o nível individual de análise ao levar em conta a figura do cidadão como objeto de estudo, as variáveis Vigor Econômico, Renda e Força Monetária são mais atinentes ao nível estatal, levando em conta a influência do Estado no fenômeno social analisado. Isso, contrastado com a definição de Capacidade Estatal aqui utilizada, possibilita algumas considerações gerais.

Uma vez que a definição de Capacidade Estatal aqui utilizada traz grande ênfase à habilidade do Estado em fornecer bens e serviços aos cidadãos, promovendo seu bem-estar e desenvolvimento humano, tem-se que o nível individual de análise – ao apresentar pouca influência sobre os rumos do processo de paz de 2010-2016 – apresenta-se mais como objeto passivo da Capacidade Estatal do que, efetivamente, componente ativo da mesma. O bem-estar dos cidadãos é o objetivo moral que o Estado busca, não a força motriz lógica de suas capacidades operacionais. Tal constatação atende à advertência de Jonathan Hanson e Rachel Sigman (2013), para quem a Capacidade Estatal deve ser pensada em termos práticos e objetivos, deixando-se de lado visões normativas sobre o que seria desejável que ela fizesse.

## 6. VARIÁVEIS ESTRATÉGICO-MILITARES

Analisar a capacidade produtiva de um Estado atende à necessidade de aproximar-se de algum tipo de medida que possibilite avaliar a eficácia do aparelho estatal em fornecer bens e serviços necessários ao bem-estar de sua população. Como visto, essa linha de raciocínio dialoga com teorias de conflito tais como a Privação Relativa, pela qual a desigualdade na distribuição da riqueza dentro de uma sociedade gera clivagens sociais que aumentam as chances de conflito armado entre segmentos da sociedade (GURR, 1970) ou, em último caso, contra a ordem social percebida como injusta e elitista (GALTUNG, 1969).

Como evidenciado na revisão bibliográfica, um dos elementos mais apontados como responsáveis pelo estouro de violência nos anos quarenta e cinquenta, bem como pela emergência das guerrilhas nos anos sessenta, seria a desigualdade social, a exclusão política, a pobreza, dentre outros indicadores socioeconômicos característicos de uma sociedade subdesenvolvida. Ainda assim, é importante ressaltar que a Colômbia da metade do século XX padecia de um aparelho coercitivo eficiente, contando com Forças Armadas fragilizadas quantitativa e qualitativamente (CARREÑO, 2014) e com um vácuo de presença estatal em vastas extensões do território colombiano (PECAUT, 2004). Tal deficiência auxiliou no agravamento das tensões ao permitir que a escalada de violência ocorresse sem uma firme contestação governamental.

Isso é importante pois, para além de fornecer bens e serviços, o conceito de Capacidade Estatal empregado nesta pesquisa carrega um viés weberiano ao valorizar também a capacidade de um Estado Nacional em garantir o monopólio da coerção dentro de sua faixa territorial. Em outras palavras, é mais capacitado o Estado que garante tal monopólio, a ponto de negar a qualquer ator extra estatal capacidades coercitivas que, em tese, devem ser exclusivas ao Estado. Tal monopólio deve, naturalmente, ser integralmente aplicado ao território nacional. Nesse sentido, a mera existência das FARC e de outros grupos insurgentes espalhados pelas florestas andinas no sul e noroeste da Colômbia são fortes indicativos de um país incapaz de garantir o monopólio coercitivo. A evasão fiscal propiciada pela extorsão das FARC para com plantações de coca é exemplo disso.

Assim, a lógica por trás do aspecto weberiano de Capacidade Estatal pode ser entendida como um “Jogo de Soma Zero”: quanto mais poder coercitivo e abrangência territorial tiver o Estado, maior sua Capacidade Estatal e, em consequência, menor o poder e a capacidade contestatória de poderes paralelos. O inverso também é válido, com a Capacidade do Estado

corroendo à medida em que cresce o poder coercitivo e a abrangência da insurgência intraestatal. É disso que trata Karl Derouen (2010, p. 335) quando conceitua Capacidade Estatal como “a habilidade do Estado de alcançar os objetivos que busca, possivelmente diante de resistência por atores internos o Estado”.

Diante disso, tem-se que uma pesquisa empenhada em compreender quais aspectos da Capacidade Estatal são relevantes para o estabelecimento de um desfecho negociado e dialogado de um conflito tal como o colombiano precisa levar em conta aspectos relativos ao poder coercitivo de ambas as partes, dada a centralidade do elemento securitário na literatura de Capacidade Estatal como acúmulo de recursos para o gerenciamento de crises que assegurem a soberania do Estado (BRAITWHITE, 2010; PIRES, GOMIDE, 2016);

O segundo grupo de variáveis, intitulado “Aspectos Estratégicos”, corresponde à essa necessidade. Para efeitos de mensuração e comparação, aspectos objetivos de poder militar e financeiro foram considerados para a análise, resultando em quatro variáveis operacionalizadas em seis indicadores: Força Militar (número de militares na ativa e gastos militares), Vantagem Estratégica das Forças Públicas de Segurança (cessar-fogo, número de municípios controlados), Força das FARC (número de guerrilheiros ativos, renda) e Força das Demais Guerrilhas e Poderes Paralelos (número de guerrilheiros ativos do ELN e Influência de Grupos Paramilitares).

## 6.1 PODER MILITAR

Para, Theda Skopol (1985), capacitado seria o Estado forte o suficiente para sobrepor-se aos demais atores sociais na busca e implementação de suas políticas, independente da aprovação desses demais atores. Nessa construção teórica, para além de uma burocracia efetiva, o Estado não poderia prescindir de poder militar forte e territorialmente íntegro. De fato, quando se considera que o estouro de violência dos anos quarenta e cinquenta na Colômbia é associado, dentre outros fatores, com a fraqueza institucional das Forças Armadas colombianas (BROWITT, 2010; CARREÑO, 2014), tem-se noção da importância dessa variável na compreensão da Capacidade Estatal colombiana em gerenciar crises e assegurar a própria soberania.

Nesse aspecto – diferentemente do observado na seção de indicadores econômicos e sociais – a Colômbia apresenta uma trajetória histórica singular, diferente da tendência

observada nos demais países latino-americanos. Todas as ex-colônias ibéricas do continente sul-americano enfrentaram problemas semelhantes de manutenção da ordem pública, alcançando o estabelecimento de algum monopólio coercitivo durante o século XIX. Contudo, como ressaltado no histórico do capítulo I, a Colômbia chegou à segunda metade do século XX com Forças Armadas enfraquecidas por uma história de subordinação das instituições militares aos interesses políticos das elites, bem como pela tradição das mesmas em empregar milícias privadas no lugar de órgãos oficiais de defesa (CARREÑO, 2014).

Para além do atraso em constituir Forças Armadas plenas, outros aspectos colombianos únicos atinentes às relações civis-militares são dignos de nota. Diferente da maioria dos países sul-americanos, a Colômbia não registra um histórico de golpes e governos militares, com exceção do governo de Rojas Pinilla entre 1953 e 1957. Além disso, o país é o único da região a sofrer com a existência de força insurgente constituídas e duradouras, existentes a mais de cinquenta anos e cuja influência nos rumos nacionais foi, em dados momentos, decisiva. Por fim, escrevendo no início dos anos noventa, Armando Borrero registra que o gasto militar colombiano, o tamanho do seu contingente militar e o nível de tecnologia e equipamento bélico eram enormemente baixos em comparação com os demais países da região (BORRERO, 1990).

O mesmo autor atesta que a realidade das relações colombianas com o grande *hegemon* estadunidense, no tocante a assuntos militares, também eram tímidas no início dos anos noventa,<sup>16</sup> especialmente em comparação com outros países da região como Brasil, Venezuela e Chile. Se o conflito interno sufocava tentativas colombianas de projeção militar externa, a Colômbia contava com o agravante do narcotráfico o qual constituía, para os americanos, o único tema de prioridade e interesse nacional no país andino (BORRERO, 1990). Tais impressões são interessantes no sentido de demonstrar as transformações experimentadas pela Colômbia a partir dos anos noventa. Com relação à variável “Poder Militar”, os dois indicadores a seguir evidenciam parte dessa dinâmica.

### 6.1.1 Número de Militares na Ativa

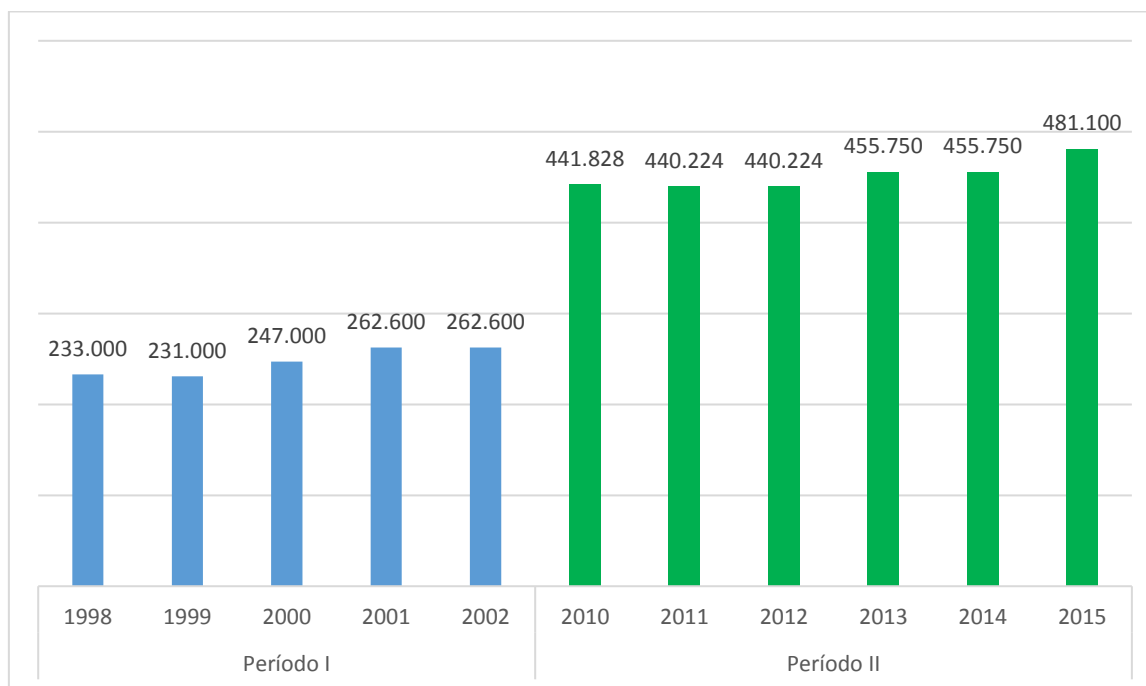
Uma vez que tanto o PIB colombiano quanto a população do país cresceram do Período I para o II, é natural considerar que as Forças Armadas do país também seriam numericamente

---

<sup>16</sup> Confrontar com Frank Mora

maiores na segunda década do século XXI com relação à última do século XX. O gráfico a seguir ilustra essa disparidade.

GRÁFICO XIII – NÚMERO DE MILITARES COLOMBIANOS NA ATIVA



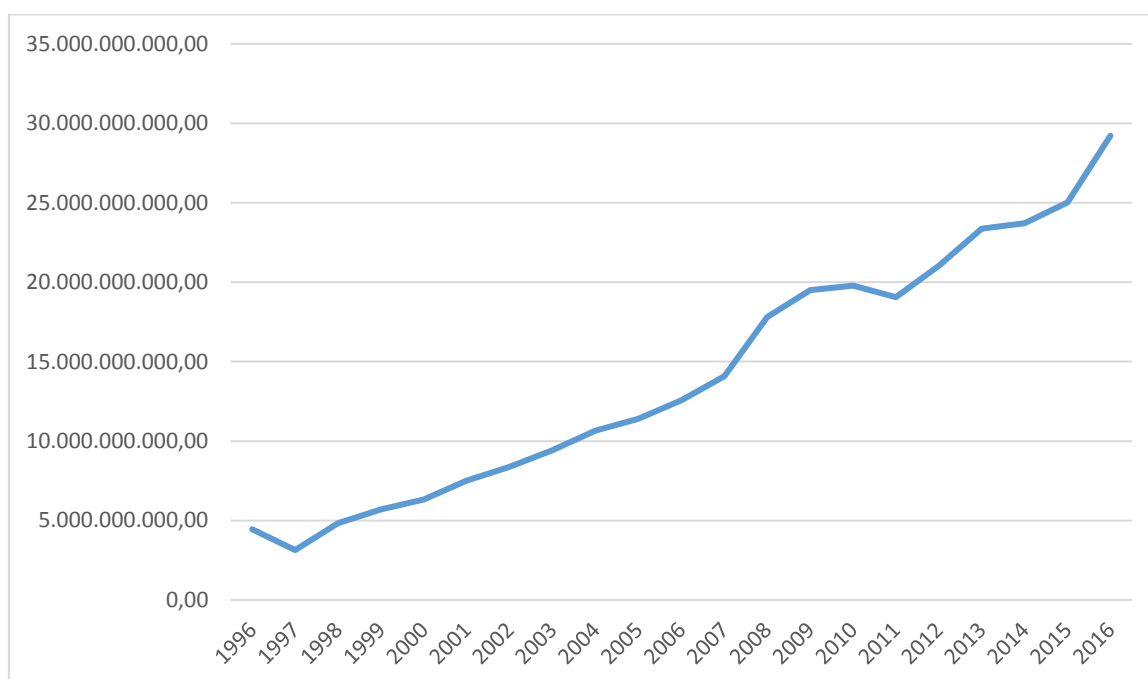
Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Com exceção de 1999 no Período I e 2011-12 no segundo, onde houve pequenas quedas na quantidade absoluta de militares ativos, registra-se uma tendência predominante de crescimento contínuo tanto no quadriênio Pastrana quanto nos anos de gestão Santos. Ainda assim, é notável que a Colômbia tenha praticamente dobrado a quantidade de militares no espaço de 10 anos, tendo o Período II uma média anual de 452.479 militares ativos, em contraste com 247.240 para o Período I. Considerado de forma isolada, o índice sugere um Estado de monopólio coercitivo 56% mais estabelecido durante os anos da gestão Santos com relação ao quadriênio Pastrana. Contudo, fatores intervenientes tais como abrangência geográfica desse aparato de segurança ou força de atores armados opositores como as guerrilhas e os paramilitares influem na efetividade das Forças Armadas colombianas em garantir a segurança de seu povo e a soberania do Estado Nacional. Como se verá a seguir, esses e outros indicadores confirmam uma tendência de crescimento exponencial da força militar colombiana sobre concorrentes extra estatais tais como as FARC, o ELN e as AUC.

### 6.1.2 Gastos Militares

Para além do número total de militares na ativa, deve-se também levar em conta a importância atribuída por cada governo ao setor militar, bem como à qualidade de seus equipamentos operacionais e recursos humanos. Aproximar-se um índice mensurável que dê conta de ambos esses fatores leva ao exame sobre os gastos públicos efetuados no setor militar pelos dois presidentes.

GRÁFICO XIV – GASTOS MILITARES DO GOVERNO COLOMBIANO (TOTAL EM DÓLARES AMERICANOS)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

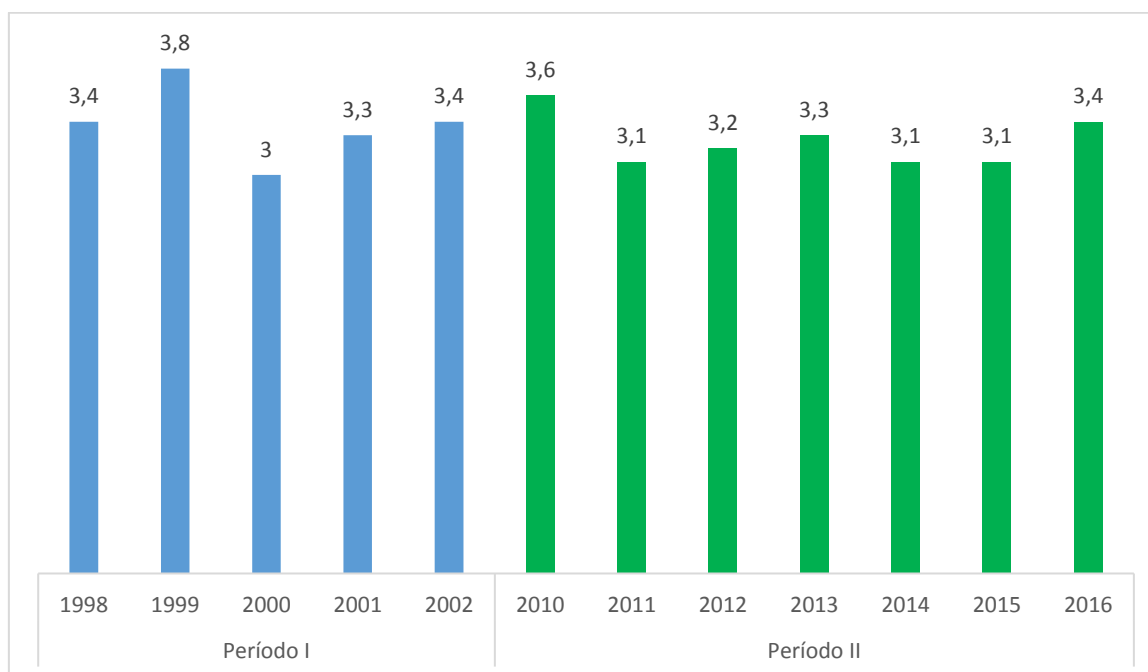
Em termos absolutos, tem-se uma tendência histórica de investimento crescente que se inicia a partir de 1997, perpassa o quadriênio Pastrana de forma estável e regular, avança pelo primeiro mandato Uribe e apresenta um relativo aumento na taxa de crescimento nos anos de 2007 e 2008 para, a partir de 2009, iniciar uma desaceleração e queda, interrompida somente em 2011 já pelo governo de Santos, quem mantém o crescimento, acentuando-o a partir de 2015.

Algumas constatações são importantes. Como ressaltado na subseção anterior, a maioria dos indicadores sociais e macroeconômicos do Período I são negativos, configurando uma

situação calamitosa em termos de finanças e investimentos públicos. Ainda assim, nota-se que apesar de uma leve desaceleração, os investimentos militares não cessaram de crescer durante os anos Pastrana mesmo nos piores anos da crise – 1998 e 1999. Trata-se de uma postura condizente com a situação de quase colapso que as instituições de segurança enfrentavam em fim dos anos noventa com as FARC atuando na ofensiva e intensificando o conflito em patamares até então não registrados. Ainda assim, são medidas que vão na contramão de um momento delicado em termos sociais.

De qualquer forma, em termos absolutos, tem-se uma grande disparidade de valores investidos em defesa militar do Período I para o Período II. O quadriênio Pastrana gastou um total de U\$ 32.749.000.000,00 em investimentos militares entre 1998 e 2002, enquanto a gestão Santos investiu cerca de U\$ 161.193.700.000,00. Dado que o Período II conta com um PIB muito maior e uma conjuntura muito menos turbulenta do que o Período I, é pertinente analisar também qual o peso desses investimentos nas contas públicas.

**GRÁFICO XV – PORCENTAGEM DO PIB COLOMBIANO INVESTIDO EM GASTOS MILITARES (%)**



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Visualmente, tem-se que não há grande disparidade entre o peso que os investimentos feitos nos dois períodos teve dentro das contas públicas. Em termos numéricos, o quadriênio



Pastrana registra uma média anual de 3,38% do PIB colombiano destinado às Forças Armadas. Da mesma forma, os sete anos de gestão Santos dispenderam, em média, 3,25% do orçamento público nas Forças Armadas do país. Os números sugerem que, dentro de suas respectivas possibilidades orçamentárias, as duas gestões conferiram níveis similares de atenção ao componente militar. A variação aqui se deve, provavelmente, ao momento macroeconômico extremamente díspar entre um Período e outro, como evidenciado na subseção anterior.

## 6.2 VANTAGEM ESTRATÉGICA DAS FORÇAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

### 6.2.1 Cessar Fogo

A existência de um processo de paz implica, invariavelmente, em sucessivas tentativas de construção de confiança entre partes historicamente antagônicas, passo necessário para o estabelecimento de um acordo franco e possível (HARISH, 2005). Dito isso, torna-se trivial dizer que o cessar-fogo entre as partes constituiria uma medida de suma importância para a manutenção de um ambiente favorável ao diálogo e à aproximação entre as partes negociantes, evitando que a dinâmica volátil e instável da guerra influencie no andamento, necessariamente, ordenado e regular dos diálogos.

A Colômbia é um exemplo de país que sofreu com a manutenção de hostilidades simultâneas às tentativas de negociação. O processo de paz liderado por Andrés Pastrana Arango buscou construir confiança para com a guerrilha com medidas tais como a promoção de encontros pessoais com lideranças das FARC e a concessão de vasta faixa territorial à guerrilha, mas falhou em alcançar o cessar fogo. Resultado disso foi, nas palavras de Ana M. Bejarano (2003), a constituição de uma postura “bipolar” por parte do governo colombiano, com parte dos assessores e *policy-makers* pensando em meios de aproximar-se da guerrilha, e outra parte de generais e técnicos militares buscando formas de suprimir as FARC por meio da força.

A ausência de cessar-fogo foi determinante no fracasso de outros processos de paz, tal como o liderado por Belisario Betancur (1982-1986) e continuado por Virgílio Barco (1986-1990), o qual levou à constituição da União Patriótica, braço partidário da organização guerrilheira que, no entanto, não deixou de existir. A existência simultânea de um partido das FARC e das FARC em si, bem como a manutenção das hostilidades do segundo contra o

governo e vice-versa, minaram quaisquer chances de migração integral dos guerrilheiros à vida política. De fato, enquanto a União Patriótica acusava a administração Barco de fazer vista grossa e promover indiretamente a violência sofrida pelos partidários da UP nas mãos de forças paramilitares e grupos de extermínio, o governo colombiano rebatia acusando as FARC de usarem a política para promover sua luta armada (OVALLE, 2014, p. 22).

Com relação a esse aspecto, mantendo-se as demais variáveis em *ceteris paribus*, tem-se uma invariância entre o Período I e o Período II. As animosidades entre as FARC e as Forças Armadas sob o comando de Juan Manuel Santos jamais foram oficialmente suspensas até 29 de agosto de 2016, alguns dias antes do estabelecimento do primeiro acordo de paz rejeitado em Plebiscito. O processo de entrega das armas à ONU, iniciado em 2017, teve seu fim em julho do mesmo ano. Ainda assim, de 2010 até a metade de 2016, as hostilidades em tese se mantiveram. Isso por si só poderia sugerir que, de acordo com o modelo de MSS, o cessar fogo não seria determinante para o estabelecimento de um acordo de paz, visto que ambos os processos não contaram com tal combinado e, ainda assim, chegaram a desfechos diferentes.

Contudo, em comparação com os dois processos de paz anteriormente mencionados, o processo de Santos observou uma quantidade muito menos numerosa e intensa de “incidentes” entre as Forças Armadas e as já muito enfraquecidas FARC. Novamente nesse caso, variáveis intervenientes tem peso significativo na interpretação do impacto das variáveis no desfecho observado. Se o indicador “Cessar Fogo” indica uma invariância, os indicadores “Força Militar” e “Força das FARC” apresentam variâncias que tem influência significativa no significado da existência de um cessar-fogo durante os processos de paz em questão. Ou seja, se nos anos noventa um cessar-fogo era inviável perante uma FARC fortalecida e detentora das iniciativas ofensivas no conflito, em anos mais recentes tal medida praticamente não passava de uma trivialidade perante a guerrilha enfraquecida e acuada em santuários florestais ao sul do país.

### **6.2.2 Número de Municípios com Presença Guerrilheira**

Se a quantidade e a qualidade da força militar de um Estado indicam suas capacidades potenciais de manutenção do monopólio da coerção e defesa da soberania, a abrangência geográfica dessas capacidades apresenta-se como indicadores mais concretos de quão efetiva é a implementação de tais capacidades. É nesse sentido que o elemento territorial do poder militar é trabalhado dentro da literatura de Capacidade Estatal, seja com enfoque nas áreas rurais do

país (FEARON, LAITIN, 2003) ou na penetração irrestrita do poder estatal pela sociedade à nível nacional (MANN, 1984).

Pensando em termos de Colômbia, tem-se conexões interessantes entre o conflito insurgente colombiano e o elemento territorial. Para Daniel Pecaú (2004, p. 247), por exemplo, a ausência estatal nas áreas rurais mais afastadas do território apresentou-se como elemento de favorecimento ao surgimento de poderes extra estatais distantes do centro do país, gerando uma dinâmica de concorrência de soberanias paralelas.

Nesse sentido, um indicativo importante para mensuração das vantagens estratégicas obtidas pelo lado insurgente ou pelo lado estatal no momento dos dois processos de paz seria a quantidade de municípios plenamente controlados pelas FARC, ou seja, localidades onde o poderio guerrilheiro foi superior e sua presença obrigou a retirada das forças públicas de segurança. Sabe-se que tal ocorrência não foi rara durante a história do conflito...

Entretanto, a pesquisa por municípios controlados revela-se arriscada, visto que diversos autores oferecem números de municípios, mas não deixam claro tratar-se de localidades controladas pela guerrilha ou que padecem de presença guerrilheira. Este último se caracterizaria pela presença de unidades das FARC operando na região, algo menos incisivo do que a obtenção do controle do município. Dessa forma, para fins de classificação, considera-se os números a seguir como referindo-se ao número de municípios onde havia, no ano em questão, guerrilheiros das FARC em atividade.

TABELA III – PRESENÇA DAS FARC NOS MUNICÍPIOS COLOMBIANOS

<b>Ano</b>	<b>FARC</b>	<b>Total de Municípios</b>	<b>Fonte</b>
1964	4		BRITTAIN, 2005
1985	173	1005	PATTERSON, 2013 p. 5
1990			
1991	437		LIVINGSTONE, 2003, p. 8
1995	622	1071	PATTERSON, 2013 p. 5 LIVINGSTONE, 2003, p. 8
1999	1000		LIVINGSTONE, 2003, p. 8
2002	498	1098	PATTERSON 2013
2004	1050		BRITTAIN, 2005
2007	293		PATTERSON, 2013 p. 11
2008	124		CENTRO SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, 2012
2010	147		PATTERSON, 2013 p. 11
2011	155		CENTRO SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, 2012
2014	242		MARTÍNEZ, 2015, p. 22

Fonte: Elaboração Própria.

De acordo com os dados disponíveis, o crescimento da abrangência das FARC pelo território colombiano foi contínuo desde seu surgimento em 1964 até 1999, quando 1000 municípios colombianos – de um total de 1071 – encontravam-se afetados por ações do grupo guerrilheiro (LIVINGSTONE, 2003, p. 8). O ano de 2002 registra uma queda brusca nesse índice, caindo para 498 municípios. O dado seguinte, referente ao ano de 2004, registra o auge de 1.050 municípios afetados pelas FARC de um total de 1098 (BRITTAIN, 2005) –

configurando cerca de 95% do território nacional. De fato, a Operação *Libertad I* efetuada em 2003 tinha como objetivo, justamente, quebrar as conexões logísticas entre o sul do país e a região central, visto que as Frentes Guerrilheiras se encontravam perigosamente próximas da capital Bogotá (CARREÑO, 2014, p. 238).

A partir de 2007 registra-se um irreversível processo de retração da presença guerrilheira pelo país, com alguns aumentos registrados nos dois índices seguintes (2010 e 2011) e um aumento acentuado em 2014 para 242, chegando-se em 2016 onde o índice diminuiu para as 63 ZNFW, estas devidamente catalogadas e supervisionadas pelo governo e pela ONU.

De forma geral, apesar dos vários dados não encontrados deixando vácuos temporais na tabela, tem-se uma tendência muito clara de ascensão e queda da extensão geográfica das FARC. Mesmo o número de 242 municípios registrado em 2014 sendo maior do que anos anteriores, é incomparável com o número de 1000 municípios observado em 1999, auge da crise social, econômica e securitária colombiana. Tal dado ajuda a compreender a intransigência dos negociadores guerrilheiros no processo de paz do Primeiro I: tratava-se de um momento de vantagem estratégica plena para as FARC, onde, de acordo com alguns documentos, a possibilidade de vitória militar e instauração da revolução era tida como possível. Ao contrário, a partir de 2010 não só tal objetivo parecia improvável, como a própria sobrevivência das FARC enquanto organização estava em jogo.

Tais números são melhor interpretados segundo uma lógica de soma zero. O crescimento das atividades e influências guerrilheiras pelo território colombiano significa um decréscimo do pleno controle exclusivo e soberano das forças públicas de segurança, denotando uma retração do poder estatal perante o crescimento de “soberanias paralelas”. Em outras palavras, tratou-se de um desafio bélico à Capacidade Estatal colombiana em sustentar seu monopólio da coerção, desafio evidente na disposição apresentada pelas FARC em assumir a ofensiva do conflito em 1992 com a NOF. Tal desafio era, naturalmente, contraditório aos ânimos apresentados por Pastrana de iniciar diálogos pela desmobilização da guerrilha.

Juan Manuel Santos assume a presidência numa conjuntura inversa, onde o controle estatal sobre o território encontra-se em ascensão, denotando um fortalecimento da Capacidade Estatal colombiana após duas gestões de Alvaros Uribe e seu esforço em assegurar o monopólio da coerção e a manutenção da soberania estatal sobre todo o território nacional. O grande mérito da Política de Segurança Democrática promovida por Uribe foi, justamente, fortalecer o Estado colombiano diante das soberanias paralelas, de forma a extinguir o desafio imposto pelas mesmas à Colômbia.

## 6.3 FORÇA DAS FARC

Usar o indicador “Número de Municípios com Presença Guerrilheira” como mensuração direta da vantagem estratégica territorial da guerrilha e indireta da vantagem estratégica territorial das forças públicas de segurança evidencia algumas pistas de quão forte militarmente estavam governo e guerrilha com relação ao antagonista. A avaliação mais direta da força das FARC compõe, contudo, uma variável de igual importância para a compreensão da correlação de forças e, em consequência, de quão capacitado estava o Estado colombiano nos dois períodos, no tocante à manutenção do monopólio da coerção.

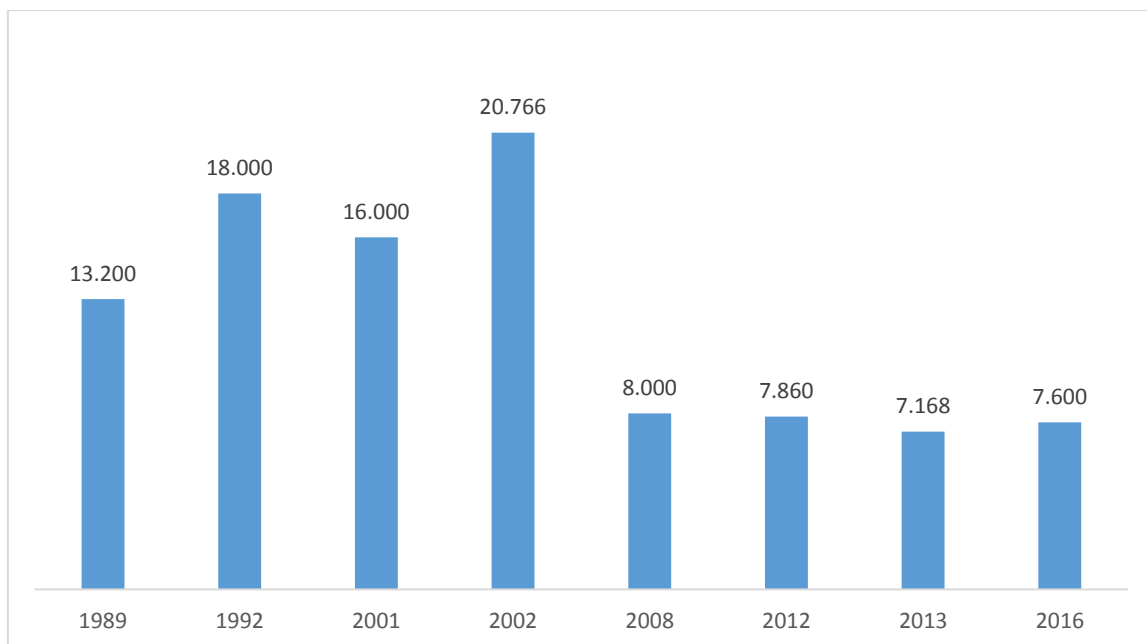
### 6.3.1 Número de Guerrilheiros na Ativa

A primeira variável responsável por mensurar o poder das FARC é direta: a quantidade de militantes que o grupo continha nos dois períodos. Tais números, entretanto, provém de fontes diversas e, por vezes contraditórias, visto que informações relativas ao poderio das FARC nunca foram publicitadas pela organização de forma fidedigna e confiável.<sup>17</sup> Assim, os números mostrados a seguir devem ser analisados com cautela, tomados apenas como indicadores aproximados de tendências de crescimento e retração do tamanho das FARC.

---

<sup>17</sup> Em 2008 o líder das FARC afirmou possuir cerca de 18000 guerrilheiros ativos.

## GRÁFICO XV – GUERRILHEIROS ATIVOS DAS FARC



Fonte: Adaptado de GONZALEZ; URIBE, 2014; LIVINGSTONE, 2003, p. 8; ROMERO, 2000; MCDERMOTT, 2008; MERCADO, 2013; MORA, 2014; TÉLAM; 2017a.

A contabilização do efetivo combatente das FARC é uma tarefa difícil de ser realizada. Para além da ausência de dados confiáveis, esquematizados ou prontamente acessíveis, soma-se a dificuldade de definição: alguns autores e analistas trazem números referindo-se aos combatentes das FARC, outros trazem números partilhando-os entre guerrilheiros ativos e militantes indiretamente ligados à organização. Dado isso, os números acima mostrados devem ser tomados com precaução e lidos como sugestões de tendências, e não como representações quantitativas fidedignas.

De qualquer forma, a tendência do Período II – números na casa dos 7000 – pode ser confirmada indiretamente pelo processo judicial levado a cabo em julho de 2017 pelo governo colombiano em cumprimento ao acordo de paz. Na ocasião, o judiciário concedeu anistias e indultos a cerca de 7.696 guerrilheiros das FARC, completando formalmente a reintegração civil dos combatentes e dando passo importante no cumprimento dos compromissos estabelecidos no acordo. O número de 7.696, portanto, é a última mensuração feita sobre as FARC enquanto grupo guerrilheiro, antes de sua conversão em partido político.

### 6.3.2 Receita

A dificuldade em mensurar aspectos objetivos do poder das FARC deriva de sua natureza enquanto organização insurgente. Diferente do lado governamental, amarrado em compromissos democráticos de *accountability* e prestação de contas para com seus gastos e manejo de recursos, as FARC desfrutaram da vantagem de poder manter em segredo dados como seu efetivo militar, bem como suas finanças. De fato, a organização optou pelo sigilo para com seus números por boa parte de seu histórico, tornando o conhecimento de dados referentes aos gastos e lucros da organização extremamente limitados.

Tal como afirma Juan Fernando Vargas, professor da Universidade del Rosario, ninguém sabe com precisão quais são as finanças dos grupos guerrilheiros, sendo todas as estimativas baseadas em cálculos e cruzamentos de dados aproximados (YAGOUB, 2016). Ainda assim, tentativas diversas foram feitas por diferentes veículos informativos a fim de apresentar algum dado quantitativo que indicasse em que patamar financeiro se encontrava as FARC durante a última década. O *The Economist*, por exemplo, calcula entre as décadas de 1980 e 1990, momento de auge do poder guerrilheiro, uma estimativa bastante imprecisa da receita das FARC como estando entre 200 milhões e 3,5 bilhões de dólares. O século XXI teria observado o declínio dessas finanças, mas, de acordo com o informe, em 2012 as FARC teriam ainda 10,5 bilhões de dólares conservados (THE ECONOMIST, 2016).

É impossível verificar o grau de correspondência empírica dessas estimativas pois, como afirmam determinados analistas, é provável que nem mesmo as lideranças das FARC tivessem conhecimento de quanto a organização faturava com suas diversas atividades produtivas, comerciais e extorsivas (YAGOUB, 2016). De acordo com o *The Economist*, muito desse dinheiro encontra-se, à época das negociações com Santos, escondido em investimentos dentro da Colômbia, nos setores de transporte, propriedades e bolsa de valores, bem como em países como Costa Rica, Venezuela, Equador e Panamá.

Para efeitos desta pesquisa, procede-se à desconsideração do indicador “Finanças das FARC”. As estimativas encontradas são por demais abrangentes e imprecisas, impossibilitando estabelecer uma análise comparativa eficaz entre os dois períodos aqui considerados. Para fins de operacionalização das capacidades combativas que a guerrilha dispunha nos dois períodos, a análise opta por manter-se somente com o indicador direto, “Número de Guerrilheiros na Ativa”, o qual cumpre um papel importante em caracterizar a capacidade combativa da guerrilha nos dois períodos.



## 6.4 FORÇA DAS DEMAIS GUERRILHAS E FORÇAS

Em 2016, o *The Global Initiative* publicou um informe analisando o estado das negociações de paz com as FARC e as possibilidades de estabelecimento de um acordo de paz na Colômbia. Na ocasião, o grupo buscou refletir sobre os cenários possíveis de uma Colômbia pós-acordo de paz com as FARC, delineando cinco cenários possíveis: elementos internos da FARC rejeitam o acordo, separam-se das lideranças principais e mantêm controle sobre as economias ilegais; o ELN, ainda muito ativo em várias regiões da Colômbia, absorvem remanescentes das FARC, bem como suas economias ilegais e territórios; os *Bandos Criminales* (BACRIM), já envolvidos com as FARC por meio do comércio de coca, assumem as economias ilegais; grupos transnacionais como máfias e cartéis interessados em manter o fluxo de coca, movem-se para a Colômbia a fim de assumir o ciclo produtivo; FARC desmobiliza de cima pra baixo, mas elementos intermediários mantêm as economias ilegais correndo, não mais por lucro para a organização, mas para enriquecimento pessoal (THE GLOBAL INITIATIVE, 2016, p. 4).

A importância que grupos paralelos às FARC tem nos rumos futuros da Colômbia é inegável. Mas quanto ao processo de paz em si, qual foi o impacto que tais grupos tiveram nas tentativas de Pastrana e Santos em alcançar o acordo com a maior guerrilha do país? A fim de examinar a influência de forças paralelas nos rumos do processo de paz principal, opta-se pela seleção do ELN, por muito tempo a segunda maior guerrilha da Colômbia e, atualmente, a maior ainda em atividade; e os grupos paramilitares, agrupados sob a alcunha de AUC, os quais foram desmobilizados pela presidência de Alvaros Uribe em 2005, mas cuja influência sobre os rumos do conflito e da paz colombianos sempre foi grande.

### 6.4.1 Número de Guerrilheiros do ELN

Números relativos à quantidade de membros ativos do ELN nos dois períodos considerados por esta pesquisa são tão ou mais escassos do que no caso das FARC. Sabe-se que esta guerrilha, cujo surgimento se deu na mesma época das FARC e do há muito extinto EPL – anos sessenta –, passou por uma evolução de crescimento numérico mais modesto, graças à resistência de lideranças mais rigidamente ideologizadas que seguraram até onde puderam o envolvimento do ELN com o narcotráfico e, em consequência, com seus lucros. De qualquer

forma, a participação do ELN no caos bélico da década de 1990 foi expressivo, tendo a guerrilha conquistado importantes territórios ao noroeste da Colômbia.

De acordo com Grace Livingtone (2003, p. 8), o ELN contava em 1990 com 1.800 combatentes ativos e plenamente engajados no esforço de combate. A autora estima que para 1996, dois anos antes do Período I, o ELN experimentava uma expansão significativa, contando com algo entre 4.000 e 5.000 guerrilheiros. Naturalmente, se comparado com os cerca de 18.000 guerrilheiros que as FARC ostentavam na mesma época, o ELN pode parecer uma guerrilha por demais modesta. De fato, o amplo esforço feito por Pastrana em embasar sua plataforma eleitoral na pacificação nacional frente às guerrilhas fazia ênfase clara nas FARC, deixando tratativas para com o ELN num segundo plano que nunca saiu do papel.

Para o Período II da pesquisa, tem-se dados do Ministério da Defesa colombiano, segundo o qual o movimento de enfraquecimento e crescente desmobilização experimentados pelas FARC durante a primeira década do século XXI também pode ser observado com relação ao ELN, organização que possuiria cerca de 1.405 guerrilheiros ativos em 2012, caindo o número para 1.380 no ano seguinte (MERCADO, 2013).

#### 6.4.1 Influência de Grupos Paramilitares

Em 3 de dezembro de 1981, um helicóptero sobrevoou a cidade de Cali e deixou cair panfletos anunciando o surgimento de um grupo armado anti-guerrilha, o *Muerte a Secuestradores* (MAS). Revoltados com o sequestro da irmã de um membro do Cartel de Medellín nas mãos do então muito ativo M19, cerca de 220 traficantes organizaram a criação do MAS, precursor dos grupos paramilitares na Colômbia. De mera proteção da população local contra as atividades guerrilheiras, o grupo rapidamente se arrogou a missão de limpar o solo colombiano da presença insurgente, reconhecendo como legítima a eliminação de qualquer oposição civil a esse intento. AO longo dos anos oitenta, outros vários grupos surgiram inspirados no MAS e no seu violento *modus operandi* (SANFORD, 2003, p. 63-64).

De fato, ao longo das últimas duas décadas do século XX, foram registrados cerca de 40.000 assassinatos perpetrados por forças armadas alheias tanto ao governo quanto à insurgência. Dentre essas vítimas, predominavam ativistas de direitos humanos, sindicalistas, partidários de esquerda e cidadãos em geral acusados de simpatizarem com a guerrilha. Naturalmente, um fenômeno violento e de rápida expansão geográfica como o paramilitarismo não passou despercebido por muito tempo. Protagonistas do massacre perpetrado contra

membros da União Patriótica ao longo dos anos oitenta e noventa, os paramilitares desfrutaram de relativo silêncio governamental até a presidência de Virgilio Barco (1986 – 1990) quem, em 1989, saiu em público para condenar abertamente o paramilitarismo. Além disso, na Assembleia Constituinte de 1991, a constituição de milícias privadas foi proibida. Contudo, independente desses desdobramentos, os laços entre os paramilitares e as Forças Armadas se intensificaram nos anos noventa, levando à articulação dos diversos grupos paramilitares regionais numa organização nacional, as *Autodefesas Unidas de Colombia* (AUC) (SANFORD, 2003, p. 64).

A colaboração direta ou a conivência tácita de setores do governo colombiano para com o “serviço sujo” prestado pelos paramilitares perpassou as tentativas de negociação com as FARC em fins do século XX. De fato, uma miríade de autores aponta as interferências de grupos de extermínio e esquadrões da morte nos diálogos entre as FARC e Pastrana como um dos determinantes para o fracasso do intento. Ainda que o presidente condenasse abertamente esses grupos, segundo o *Human Rights Watch*, em 2001 ainda haviam indícios fortes de envolvimento de setores das Forças Armadas e políticos com a AUC (HUMAN RIGHTS WATCH, 2001). De fato, mesmo na administração Uribe o tema ganhou força, com o “escândalo paramilitar” inundando as manchetes do país ao longo de 2006, na medida em que diversas personalidades públicas colombianas iam sendo ligadas às atividades paramilitares. (RIVERA, 2007, p. 142).

Assim, se Pastrana sofreu de acusações constantes por parte dos guerrilheiros de conivência com os paramilitares, Santos não precisou se preocupar com essa carta insurgente durante os diálogos. A única força armada relevante paralela tanto às Forças Armadas quanto às FARC era o ELN, quem há muito já havia sinalizado intenção de seguir o exemplo das FARC e iniciar diálogos com o governo. Isso significa que o monopólio da coerção era mais forte no Período II do que no I, configurando um Estado colombiano mais capacitado para a paz em 2016 do que em 2002? Do ponto de vista teórico, o elemento paramilitar revela uma complexidade maior do que as guerrilhas na problematização do monopólio estatal da violência. Sendo a insurgência um ator abertamente oposto ao *status quo*, tem-se que sua existência é um atentado automático ao monopólio da violência. Contudo, ainda que não oficiais, os grupos paramilitares colombianos se posicionavam a favor do Estado no conflito, chegando ao ponto de complementar o esforço de guerra estatal em determinados momentos.

Isso leva à questão: seriam os grupos paramilitares concorrentes ao poder estatal, ou complementos ao mesmo? A chamada “guerra de proxy” empreendida por setores das Forças Armadas contra a guerrilha através dos grupos paramilitares indica uma proximidade

importante entre esses atores que configuraria uma somatória de capacidades em favor do poder estatal colombiano. Ler os paramilitares por essa via torna a derrocada das AUC em 2006 um fator de diminuição do poder estatal colombiano e, portanto, de suas capacidades estatais. Fazer tal constatação, contudo, dependeria da resposta à uma pergunta relacionada: na hipótese de cooperação velada entre Forças Armadas e forças paramilitares contra a guerrilha, tinham as forças públicas de segurança controle sobre a AUC, de modo a manter sob os desígnios do Estado, as ações paramilitares?

Essa linha de raciocínio é possível caso se adote uma noção puramente estatocêntrica de Capacidade Estatal, o que não é o caso desta pesquisa. De acordo com o conceito aqui adotado, tal capacidade não existe para a manutenção da máquina estatal per se, mas sim como instrumento de satisfação das necessidades básicas humanas dentro do território estatal. Diante disso, é impossível considerar a hipótese de complementaridade entre as Forças Armadas e as forças paramilitares como somatórias à Capacidade Estatal, dada a dinâmica violenta e desumana praticada pela AUC contra segmentos populacionais. Para fins da presente pesquisa, portanto, considera-se que a Capacidade Estatal geral da Colômbia aumentou no Período II, graças à diluição de grupos armados paramilitares concorrentes ao monopólio da coerção e, em última instância, à própria soberania do Estado.

## 6.5 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES PARA O SEGUNDO GRUPO DE VARIÁVEIS

Para fins de análise comparativa, registra-se que das quatro variáveis analisadas dentro do segundo grupo “Indicadores Militares/Estratégicos”, observa-se mudanças quantitativas e qualitativas consideráveis em todas, apesar da ausência de dados para o indicador “Receita das FARC” e da invariância para o indicador “Cessar-fogo”, dado que tal condição não se observou em nenhum dos dois processos de paz considerados. Tais indicadores, contudo, não anulam a dinâmica de mudança da variável em geral, dada a variância de outros indicadores dentro da mesma variável.

A combinação de um maior e mais eficiente aparelho coercitivo, maior controle territorial e menor força de atores armados extra estatais resulta na conjuntura colombiana de 2010-2016, em contraste com o período 1998-2002. O fortalecimento do poder de coerção do Estado colombiano, bem como sua capacidade em sustentar o monopólio a esse poder, negando-o a qualquer outra entidade da sociedade civil, configura um aumento considerável na

Capacidade Estatal colombiana para o Período II. Dado que tal poder de coerção exclusivo praticamente inexistia na década de noventa e nos primeiros anos do Novo Milênio, pode-se considerar que os aspectos militares e estratégicos do conflito são cruciais para o estabelecimento de diálogos que efetivamente levem à desmobilização da guerrilha e à pacificação do país.

Contudo, como constatado com o indicador “Gastos Militares”, ambas as presidências Pastana e Santos conferiram igual importância ao componente militar dentro de seus orçamentos públicos, com o percentual de gastos militares sendo proporcionalmente semelhantes dentro do PIB de cada período. Isso significa que os dois presidentes investiram o que podiam nessa dimensão do Estado, tendo, contudo, o presidente Santos maior poder orçamentário para crescer de forma maior com as Forças Públicas de Segurança. Essa disparidade se deve ao contexto macroeconômico experimentado pelos dois Períodos, onde a Colômbia de Santos tinha maiores capacidades produtivas e tributárias do que a Colômbia de Pastrana.

Tais constatações são interessantes do ponto de vista teórico. Como se argumentou no fim da subseção anterior, a Capacidade Estatal necessária para a condução de um processo de paz efetivo não se baseia na qualidade de vida da população, mas sim na eficiência produtiva e macroeconômica da economia nacional. Dito isso, e entendendo o monopólio da coerção como resultado de um esforço de investimento nas Forças Públicas de segurança, investimento que, por sua vez, depende do orçamento público, tem-se que a base da Capacidade Estatal são suas capacidades produtivas e extrativas. Tendo essa base, o Estado consegue efetivá-la ao sustentar e, se preciso, exercer seu monopólio coercitivo sobre a sociedade civil. Em outras palavras, enquanto a economia cria uma Capacidade Estatal potencial, o investimento no monopólio da coerção gera a Capacidade Estatal real. Da mesma forma, a geração de bens e serviços necessários ao bem-estar do ser humano (dentre os quais entra a segurança) figura como aplicação efetiva dessa Capacidade Estatal

## **7. ANÁLISE DAS VARIÁVEIS REFERENTES AOS PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NOS PROCESSOS DE PAZ**

O terceiro grupo de variáveis, “Atores”, relaciona-se com aspectos e objetos de análise mais voltados à face burocrática do processo de paz – qual seja, os atores políticos e sociais mais diretamente envolvidos nos rumos dos diálogos. Isso fecha o esquema tripartite oferecido por Benjamin Carbonetti (2012, p. 6): se o primeiro grupo lidou com aspectos socioeconômicos relacionados à capacidade extrativa e distributiva do Estado, e se o segundo grupo dialogou mais diretamente com a capacidade coercitiva, o terceiro grupo traz variáveis ligadas ao aspecto burocrático do funcionamento estatal.

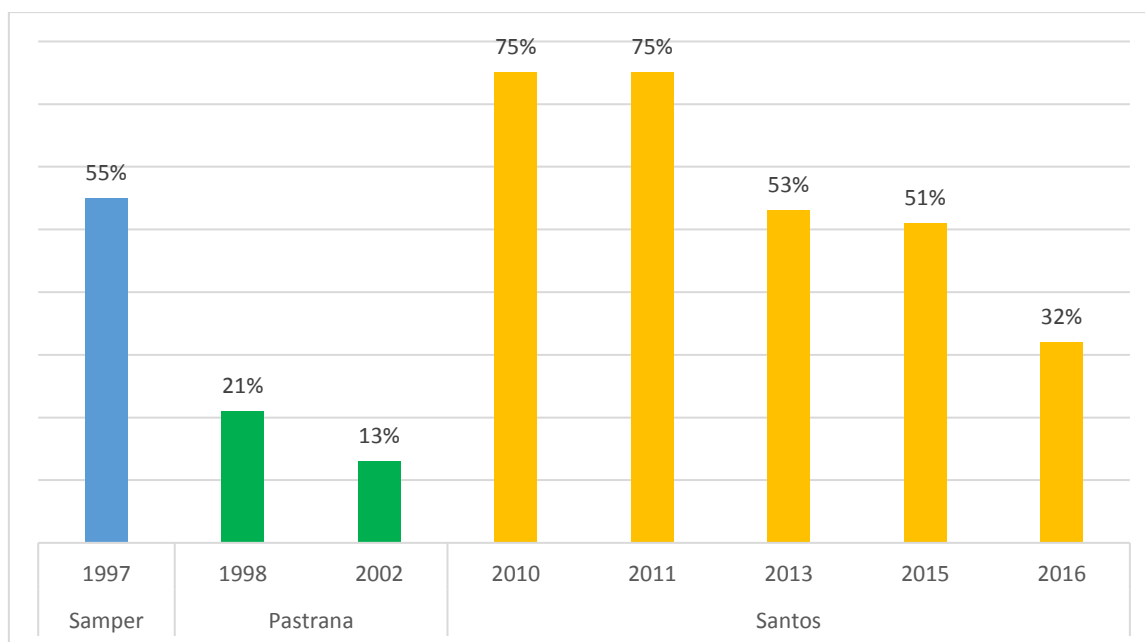
Ainda que a orientação geral na definição desse terceiro grupo (capacidade burocrática), advenha da literatura de Capacidade Estatal, a delimitação das variáveis analíticas que o integram foi feita com base no caso específico colombiano. Ou seja, de acordo com o levantamento bibliográfico acerca dos processos de paz da Colômbia, elegeu-se a análise dos atores políticos historicamente mais incisivos nos diálogos com a guerrilha. Assim, pertencem ao terceiro grupo analítico quatro variáveis: Popularidade Presidencial (Pesquisas de Opinião), Proximidade com os Estados Unidos, Apoio Congressional (Maioria na Câmara, Maioria no Senado), Apoio das Forças Armadas.

### **7.1 POPULARIDADE PRESIDENCIAL**

Analisando os cinco processos de paz ocorridos ao longo da segunda metade do século XX entre diferentes gestões presidenciais colombianas e as FARC, Marcos Palacios (2001) entende que a dinâmica evolutiva de todos eles partilham de traços semelhantes: anos iniciais da gestão presidencial marcados por ânimo e expectativas positivas, seguido por desgastes entre as duas partes graças a trocas mútuas de acusações que levavam ao estancamento dos diálogos e ao ulterior fracasso do processo de paz – válido ressaltar, a análise do autor incluía o processo de Caguán (1998-2002).

Isso fica evidente quando se leva em conta os números não só de Pastrana, mas também de Santos, como evidenciado no Gráfico XVI:

## GRÁFICO XVI – PORCENTUAL DE POPULARIDADE PRESIDENCIAL



Fonte: Elaboração própria.

Pastrana desfrutou de grandes expectativas populares durante sua campanha eleitoral, prometendo um muito esperado desfecho pacífico para um país atormentado pelo conflito que, em fim dos anos noventa, encontrava-se em seu auge de mortalidade e disseminação territorial. Eleito com 51% dos votos, Pastrana logo se deparou com as dificuldades nos diálogos com os guerrilheiros, desgaste que se refletiu em descontentamento popular com a incapacidade do mandatário de cumprir com suas promessas de campanha. Em fins de 1998, apenas 21% da população colombiana aprovava a forma como Pastrana dirigia o país.

Trata-se de um índice significativo quando se leva em conta que seu antecessor, Samper, fechou em 55% de aprovação um mandato marcado por escândalos de corrupção e acusações de envolvimento com o narcotráfico no financiamento de sua campanha. Importante lembrar, contudo, que para além do insucesso no processo de paz, os anos finais do milênio colombiano são marcados pela pior crise econômica da história do país, fator que certamente pesou na opinião pública negativa. De qualquer forma, mesmo nos anos de lenta recuperação da segunda metade do quadriênio, Pastrana ainda registrava índices fortemente negativos de popularidade. O índice de 13% de aprovação popular registrado no fim de seu mandato é um recorde ainda a ser batido por mandatários colombianos.

Juan Manuel Santos demonstra uma tendência mais fiel à dinâmica relatada por Palacios (2001), apesar de ser um caso empírico posterior à publicação de seu estudo. Nos dois primeiros anos, Santos, identificado como sucessor apontado por Uribe, pegou carona nos recordes de popularidade do antecessor e registrou consistentes índices de 75% de aprovação popular em 2010 e 2011. A partir de 2013, os índices iniciam uma tendência de queda, que não parou até os dias atuais. No caso, a queda parece ter início após o anúncio oficial dos diálogos com a guerrilha, feito em 2012. Apesar dos avanços significativos e inéditos para com a desmobilização e extinção da guerrilha, o atual presidente continuou experimentando quedas consideráveis de popularidade. Isso se deve, para além da batalha travada entre governo e oposição uribista em torno da legitimidade do processo de paz, a reformas no sistema educacional e numa nova onda de protestos sociais, entendidas como despertar da sociedade civil após anos de silenciamento pelo conflito insurgente (WILS-OTERO; BENITO, 2012).

A seleção da presente variável pressupôs a necessidade de uma gestão presidencial responsável por encabeçar um processo de paz de desfrutar de margem de manobra grande o suficiente para estabelecer compromissos significativos e diálogos firmes com a guerrilha. Tal margem de manobra dependeria, dentre outros elementos, de aprovação popular, ratificada em pesquisas de opinião relativas à aprovação da gestão presidencial. Uma vez que baixos índices de popularidade popular estão presentes tanto em Pastrana quanto em Santos, presidências que diferiram grandemente no desfecho de seus diálogos, deve-se ter cautela quanto à argumentação acima. No caso, pode-se considerar, uma vez mais, que a sociedade civil tem pouca influência sobre os rumos dos processos de paz colombianos.

## 7.2 PROXIMIDADE COM OS ESTADOS UNIDOS

Apesar de facilmente classificável como um conflito intraestatal composto por atores internos, o conflito insurgente colombiano jamais foi puramente endógeno. Para além da formação das guerrilhas, baseada em ideologias marxistas e exemplos revolucionários do exterior, a confrontação foi levada ao plano internacional tanto voluntariamente – guerrilhas buscando o status de beligerante que lhes conferisse personalidade jurídica internacional, governo tentando angariar legitimidade perante a comunidade internacional para fortalecer tentativas de diálogo – quanto involuntariamente – efeitos transnacionais do conflito, tais como refugiados e ligações comerciais ilegais com o influxo de armas e o escoamento do narcotráfico.



O primeiro liga-se com a ideia de internacionalização do conflito, algo que, do ponto de vista de um processo de paz, não parece ser propriamente adequado. Ao contrário, é a internacionalização do processo de paz o objetivo da política externa de um país que, tal como a Colômbia, sofreu com conflitos armados internos (BUELVAS; GEHRING, 2016, p. 19).

A história da política externa colombiana no século XX é, naturalmente, vasta e complexa. Com respeito às variáveis prioridades que cada gestão presidencial conferiu a ela, contudo, há dois conceitos que permitem uma esquematização geral de grande interesse para este momento da pesquisa: *Respice Pollum* (olhar ao norte) e *Respeci Similla* (olhar aos semelhantes). O primeiro refere-se à concepção de política externa voltada à grande potência do Norte, os Estados Unidos, elaborada pelo presidente Fidel Suarez (1914-1918) e predominante na história diplomática do país desde então. O segundo, primeiramente defendido por governantes dos anos setenta, diz respeito à uma concepção heterodoxa de diversificação da agenda diplomática na direção de parceiros comerciais e políticos do terceiro mundo e de realidades mais similares à colombiana (CARDONA, 2001, p. 54; MARTUSCELLI, 2016, p. 4)

De acordo com Patrícia Martuscelli (2016), apesar de alguns desvios pontuais do *Respeci Similla*, a Colômbia nunca se afastou totalmente dos Estados Unidos enquanto parceiro e aliado preferencial, tendo todas as suas relações com o resto do planeta influenciadas, em variados graus, pela condicionante estadunidense. A tabela a seguir ilustra essa dinâmica.

TABELA IV – CLASSIFICAÇÃO DOS PRESIDENSTES COLOMBIANOS COM RELAÇÃO AO ESTADOS UNIDOS

<b>Proximidade</b>	Marco Fidel Suárez (1918-1921)	Enrique Olaya Herrera (1930-1934)	Eduardo Santos (1938-1942)	Alberto Lleras Camargo (1958-1962)	Julio César Turbay (1978-1982)	Andrés Pastrana (1998-2002)	Álvaro Uribe (2002-2010)
<b>Equilíbrio</b>	Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)	Misael Pastrana (1970-1974)	Belisario Betancur (1982-1986)	Virgilio Barco (1986-1990)	César Gaviria (1990-1994)	Juan Manuel Santos (2010)	
<b>Distanciamento Tensão</b>	Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945)	Alfonso López Michelsen (1974-1978)		Ernesto Samper (1994-1998)			

Fonte: Adaptado de Fabio Cabarcas e Catalina Hernández (2012, p. 324).

Se por parte da Colômbia sempre houve uma disposição em manter proximidade com os Estados Unidos, por parte dos americanos, essa disposição foi ficando cada vez mais correspondente a partir dos anos setenta, quando o problema das drogas entra com força na realidade nacional colombiana e na agenda internacional hemisférica, convertendo-se na questão prioritária entre os dois países e intensificando-se na década seguinte na medida em que o narcotráfico crescia em cultivo na Colômbia e em consumo nos Estados Unidos (HERRERA, 2010, p. 9). Contudo, e malgrado a intensificação sem precedentes da confrontação armada insurgente, até a metade dos anos noventa a política externa colombiana focou-se no narcotráfico e praticamente omitiu a existência de um conflito interno, temendo que, ao levar essa questão para os foros internacionais, poderia estar abrindo as portas para o intervencionismo militar estrangeiro (MARTUSCELLI, 2016, p. 2).

Isso muda na gestão Pastrana. De acordo com Martuscelli (2016, p. 5), Pastrana e Uribe marcam as presidências de maior e mais claro alinhamento externo com os Estados Unidos. Para Pastrana, isso se deve à iniciativa do presidente de integrar explicitamente o conflito interno em sua política externa, ao associar o mesmo com o narcotráfico que assolava o país. O presidente também se esforçou em construir a percepção de uma Colômbia empenhada na erradicação da cocaína e dos cartéis, afastando-se da imagem depreciativa deixada pelos escândalos do antecessor. Assim, com um governo longe dos cartéis, afastava-se o receio da comunidade internacional interpretar a retórica diplomática colombiana focada nas drogas como um convite à interferência externa (CARDONA, 2001, p. 61).

Ainda assim, Pastrana foi bastante ativo em buscar apoio internacional em seu combate contra a guerrilha, principalmente dos Estados Unidos. A diplomacia colombiana compreendeu a situação das prioridades dos *policy-makers* de Washington: desde a ascensão de Bill Clinton à Casa Branca em 1993, as drogas eram consideradas a ameaça número 1 à segurança nacional americana. Ao associar as drogas com a existência do conflito insurgente interno, Pastrana logrou chamar a atenção dos Estados Unidos e da comunidade internacional em geral para a ideia de “corresponsabilidade” dos países destinatários da droga que saía da Colômbia para com o conflito que assolava o país. A chamada “Diplomacia para a Paz” empregada pelo presidente, portanto, consistia na canalização de apoio internacional ao seu esforço de guerra contra a guerrilha (HERRERA, 2010, p. 13).

Assim, superando as más impressões deixadas por Samper, Pastrana logrou inserir os EUA na guerra contra a guerrilha para além de meramente combater o narcotráfico. Isso se deu já em outubro de 1998 quando, em reunião com o presidente Clinton, Pastrana discutiu a

implementação de uma estratégia conjunta de luta contra o narcotráfico e fortalecimento institucional do país. Dois anos depois, entra em vigor o Plano Colômbia, uma estratégia social, econômica e, sobretudo, militar, de aparelhamento do Estado colombiano contra o narcotráfico e, indiretamente, contra a guerrilha. Até 2008, 7,5 bilhões de dólares seriam aportados para o Plano, dos quais 4,5 adviriam de Washington. Apesar de não se limitar a aspectos militares, o enfoque combativo do plano era evidente, fator que afastou a União Europeia enquanto apoiador do processo de paz, a qual acreditava ser uma intervenção socioeconômica mais apropriada para a resolução do problema das guerrilhas (BUELVAS; GEHRING, 2016, p. 42),

Em contraste, o Plano significou uma aproximação até então sem precedentes entre Bogotá e Washington – a ser superada apenas pela gestão seguinte, de Álvaro Uribe. De acordo com Fabio Cabarcas e Catalina Hernández (2012, p. 326), a convergência da atenção às drogas entre os dois países significou uma “intervenção por convite” para os Estados Unidos, o qual logrou superar o Caribe e projetar sua influência na América do Sul a partir da Colômbia. De fato, a prioridade dos Estados Unidos no aspecto militar do Plano era bastante clara, e ficou ainda mais evidente quando, após uma série de desentendimentos quanto aos rumos dos diálogos das FARC, os americanos declararam retirar seu apoio ao processo, mantendo, contudo, o apoio financeiro ao esforço de combate contra o narcotráfico e, por extensão, contra a guerrilha (HERRERA, 2010, p. 24).

Mesmo com o redirecionamento de prioridades para a “guerra ao terror” após o 11 de setembro e a transição da gestão Pastrana para os anos Uribe em 2002, os EUA continuaram desempenhando presença forte no país, mantendo o Plano Colômbia ativo até 2006, e iniciando o Plano Colômbia II em 2007, que durou até 2013. Ainda assim, os resultados da investida não foram como esperado:

Os resultados globais dos esforços antinarcóticos dos Estados Unidos foram catastróficos em termos de pôr freio ao tráfico de drogas (...) assim mesmo se agravou a situação doméstica já por si só complicada, debilitando ainda mais o Estado colombiano, além de contribuir de maneira direta à perda de credibilidade do país a nível internacional, com o qual sua situação econômica se deteriorou ainda mais (TICKNER apud HERRERA, 2010, p. 38, tradução nossa<sup>18</sup>).

---

<sup>18</sup> Los resultados globales de los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos fueron catastróficos en términos de poner freno al tráfico de drogas... así mismo agravó la situación domestica ya de por si complicada, debilitando aún más el Estado colombiano, sino que también contribuyo de manera directa a la pérdida de credibilidad del país a nivel internacional, con lo cual la situación económica se deterioró más.

Ou seja, além de não alcançar o fim definitivo do narcotráfico na Colômbia, os EUA auxiliaram no agravamento da situação humanitária do país, com a escalada geral do conflito armado durante os anos Uribe. Contudo, como visto no capítulo anterior acerca dos aspectos militares e estratégicos colombianos, a contribuição do Plano para o esforço de guerra direto contra a guerrilha é inegável, tendo o Estado colombiano crescido quantitativa e qualitativamente em termos militares.

Independentemente dos resultados do Plano Colômbia, é inegável que a proximidade entre Colômbia e EUA era acentuada durante os anos Uribe. Assim, quando Santos ascendeu à presidência em 2010 e, dois anos depois, assumiu publicamente ter iniciado um processo de paz com as FARC que buscava a solução negociada do conflito, estava a Colômbia rompendo com o *Respite Pollum* extremado das últimas três gestões de acatar o enfoque belicista exigido pelos EUA no tratamento com o problema das guerrilhas.

Dá conta disso a recente declaração de Washington de reduzir o orçamento do Plano Colômbia e a controversa proposta do presidente Santos de incluir a discussão do tema de legalização das drogas em alguns foros multilaterais como a VI Cúpula das Américas de 2012, o que evidencia uma clara divergência nos temas da agenda, que aproxima cada vez mais a Colômbia dos interesses de seus vizinhos regionais e a afasta dos “tradicionalistas” interesses emanados da Casa Branca (CABARCAS; HERNÁNDEZ 2012 p. 325, tradução nossa<sup>19</sup>).

Como mencionam os autores, esse estado de coisas tornou mais palpável a ideia de aproximar-se dos vizinhos regionais, substituindo a ênfase exclusiva à potência do Norte por uma agenda mais multilateral de política externa. De acordo com Buelvas e Gehring (2016, p. 13), isso trouxe vantagens práticas para o processo de paz então em curso, como a convocação, por parte do presidente da Venezuela, para que líderes guerrilheiros da Colômbia aceitassem as propostas de negociação, ou o presidente equatoriano e seu apoio declarado ao processo de paz com o ELN. A recusa, por parte de Santos, de instalar as bases militares americanas acordadas por Uribe com os EUA (MARTUSCELLI, 2016, p. 9) demonstra essa nova disposição colombiana em barganhar com maior autonomia no cenário internacional.

---

<sup>19</sup> Da cuenta de ello la reciente declaración de Washington de reducir el presupuesto del Plan Colombia y la controversial propuesta del presidente Santos de incluir la discusión del tema de legalización de las drogas en algunos foros multilaterales como la IV Cumbre de las Américas de 2012, lo que evidencia una clara divergencia en los temas de la agenda, que aproxima cada vez más a Colombia a los intereses de sus vecinos regionales e la aleja de los “tradicionalistas” intereses emanados de la Casa Branca.

A diversificação temática e geográfica empreendida por Santos na política externa colombiana buscou canalizar multilateralmente legitimidade internacional para o processo de paz em curso. E apesar de Obama acompanhar Santos na mudança de enfoque – da guerra para a paz – a participação dos Estados Unidos nos diálogos foi extremamente limitada. Nos três primeiros anos de diálogos publicamente anunciados, a Casa Branca se limitou a emitir declarações de apoio ao processo. Somente em 2015 os Estados Unidos enviaram Bernie Aronson como observador para se sentar às mesas de negociação e acompanhar os diálogos (BUELVAS; GEHRING, 2016). De fato, é notável que dentre os garantidores do processo de paz – Chile, Cuba, Noruega e Venezuela (MARTUSCELLI, 2016, p. 3) – os Estados Unidos não esteja presente.

Por outro lado, se a relação com os EUA em Santos foi menos automática do que com Pastrana ou Uribe, tem-se a União Europeia (UE) ascendendo em importância. Uma série de encontros de alto nível entre mandatários colombianos e europeus refletiu-se no entendimento mútuo de que o diálogo era o melhor caminho para com as FARC. Além de conferir legitimidade ao apoiar o processo, a UE buscou sinalizar concordância com os diálogos através de decisões como facilitar o visto da entrada de colombianos dentro dos países da união, comprometer-se com o financiamento do pós-conflito ou liderar a organização da abertura de um fundo de doações dentro do Banco Mundial para auxiliar o processo (BUELVAS; GEHRING, 2016, p. 43).

Esse breve resumo das relações Colômbia-EUA durante os dois períodos aqui analisados permite uma classificação útil em termos de comparação: enquanto a política externa de Pastrana pode ser caracterizada como *Respice Pollum*, a de Santos afasta-se dessa concepção e – no mínimo – aproxima-se do *Respice Similia*. Isso significa que a participação dos Estados Unidos foi menor no processo de paz promovido por Santos, ainda que ela tenha sido rápida e de pouco impacto nos diálogos de Caguán. Na verdade, a participação americana nos anos noventa e primeira década do Novo Milênio parece ser mais militar, focada na capacitação do poder coercitivo colombiano e na recuperação do território nacional.

A interpretação crua dos fatos, baseada apenas na lógica do MSS, levaria a entender a participação americana nos processos de paz colombianos como insignificante ou mesmo contraproducente, visto que, em termos de negociação e diálogo, ela foi igualmente limitada nos dois períodos. Se for para considerar a influência da participação americana geral na vida nacional colombiana entre os anos 1998-2002 sobre os rumos dos processos de paz, pode-se

dizer que a manutenção do enfoque militar atrapalhou as investidas de Pastrana de dialogar com a guerrilha.

Ainda assim, deve-se considerar que no período intermediário de Uribe, onde não ocorreu processo de paz com os grupos insurgentes, tem-se um fortalecimento das Forças Públicas de Segurança colombianas que, ainda que organizadas pela Política de Segurança Democrática de Uribe, foram financiadas e possibilitadas pelo investimento estadunidense através do Plano Colômbia. Ainda que a presença americana na mesa de negociação tenha sido limitada em ambos os casos, no Período II os Estados Unidos configuraram um antecedente que possibilitou a vitória militar, algo não alcançado por Pastrana. A pergunta lógica que se depreende dessas constatações é simples: é a vitória militar um aspecto imprescindível para a realização de um processo de paz bem-sucedido?

### 7.3 APOIO CONGRESSUAL

A centralidade da figura presidencial nos rumos dos processos de paz colombianos é um dos fatores apontados como responsáveis por terem complicado tratativas com as FARC no passado, seja pela constante mudança de programas, gabinetes, comissões e outros instrumentos negociais que são descontinuados e reabertos entre as gestões presidenciais de forma a fazer da paz uma política de governo, e não de Estado (ARÍAS, 2008); seja pela incapacidade do presidente em conseguir apoio das elites colombianas para com o processo (LOZANO, 2004); seja pela centralização do processo nas mãos do Executivo, impedindo a devida participação de atores igualmente importantes para o alcance da paz, tais como o Congresso ou as Forças Armadas (PALACIOS, 2001).

Esses dois últimos atores – Congresso e Forças Armadas – compõem a preocupação dos dois itens seguintes, sob o entendimento de que, apesar da centralidade presidencial, um processo de paz provavelmente depende da cooperação de forças políticas não totalmente sujeitas ao pleno controle do Executivo. Assim, compara-se nesse momento a situação em que se encontrava o Congresso Nacional colombiano à época dos dois processos de paz, em termos de sua composição e relação com o presidente em exercício.

As mesmas eleições que elegeram Andrés Pastrana Arango para presidência da Colômbia em 1998, pelo Partido Conservador Colombiano (PCC), também elegeram 101 candidatos para o Senado. Desses, apenas 15 eram parceiros de partido do presidente. O

principal rival do PCC, o Partido Liberal Colombiano (PLC), elegeu 48 candidatos para ocuparem assentos no senado. Os demais partidos e movimentos políticos tiveram os seguintes desempenhos eleitorais: *Movimiento Nacional Conservador* (7), *Oxígeno Liberal* (2), *Coallición* (2), *Defensa Ciudadana* (2), *Movimiento Nacional Progresista* (2), movimentos independentes e outros partidos de menor expressividade (23) (NOHLEN, 2005). Desses partidos menores, tem-se um dissidente do PCC (*Movimiento Nacional Conservador*), um movimento político de oposição (*Oxígeno Liberal*), um movimento político de centro (*Coallición*), um movimento independente (*Defensa Ciudadana*) e outro dissidente do PCC alinhado com os liberais (*Movimiento Nacional Progresista*).

Para a Câmara de Representantes, 166 candidatos foram eleitos. O PCC novamente ficou atrás, com 27 assentos ocupados, contra os 82 do PLC. Fora do eixo bipartidário principal, a composição ficou da seguinte forma: 4 assentos para o *Movimiento Fuerza Progresista*), 3 para o *Movimiento Nacional Conservador*), 3 para a *Nueva Fuerza Democratica*, 2 para a *Alianza Social Indigena*, 2 para o *Movimiento Participación Ciudadana*, 2 para o *Movimiento Conservatismo Independiente*, 2 para o *Movimiento de Integracion Regional*, 18 para movimentos independentes diversos e 13 para coalizões diversas (GÓMEZ, 2007).

O ambiente eleitoral colombiano nos anos noventa era marcado pelas mudanças efetuadas na Constituição de 1991, pela qual buscou-se diminuir o histórico bipartidarismo protagonizado pelo PCC e pelo PLC ao permitir a entrada de forças políticas alternativas como partidos menores e movimentos políticos na cena eleitoral. O que se observou, na prática, foi uma multiplicação desenfreada de partidos e movimentos, motivo pelo qual uma série de reformas eleitorais foram tentadas em 2003, 2009 e 2011 pelas quais buscou-se combater a atomização partidária com cotas mínimas de votos para a eleição dos partidos aos assentos congressuais, bem como à filtragem de partidos envolvidos em investigações sobre envolvimento com atores ilegais.

As eleições de 2010, ano em que se elege Juan Manuel Santos pelo *Partido Social de La Unidad Nacional* (mais conhecido como “*Partido de La U*”), foram as primeiras a sentir o efeito acumulado dessas reformas. Para além da eleição presidencial de seu candidato, as eleições legislativas de 2010 viram o *Partido de La U* angariar a maioria dos votos, conquistando, no Senado, 28 assentos, seguida pelo PCC com 22 e pelo PLC com 17. O partido da *Integracion Regional* ficou com 9 assentos, o o *Partido Cambio Radical* com 8, o *Polo Democratico Alternativo* com 8, a *Alianza Verde* com 5 e, por fim, o *Movimiento MIRA* com 3.

A dominância do Partido de la U mantém-se na Câmara dos Representantes, com o partido conquistando 48 assentos. O PLC ficou com 38, o PCC com 36, o *Partido Cambio Radical* com 16, o *Partido de Integración Nacional* com 11, o *Polo Democrático Alternativo* com 5, o *Partido Verde* com 3, a *Apertura Liberal* com 2, a *Alianza Social Indígena* com 1, o *Movimiento de Integración Regional* com 1, o *Movimiento MIRA* com 1, o *Movimiento Popular Unido* com 1, o *Afri Vides* com 1, o *Partido Alas* com 1.

Importante notar que, na ocasião de sua eleição, o presidente Santos conseguiu articular o amplo apoio que recebeu na constituição de uma coalizão de partidos favoráveis à sua presidência. A chamada “*Unidad Nacional*” angariou congregar as maiores forças políticas do cenário: Partido de La U, PCC, PCL, *Partido de Integración Regional*, *Cambio Radical* e a *Alianza Verde* uniram-se na *Unidad Nacional* a fim de somar uma base de apoio de 89 assentos dentro dos 101 assentos do Senado. Da mesma forma, na Câmara de Representantes, a *Unidad Nacional* também conquistou, em conjunto, 155 assentos de um total de 163. Na oposição à base governamental, ficou, em ambas as casas, o *Polo Democrático*. Mais de 30% dos projetos propostos pelo Executivo foram aprovados no Legislativo, indicando uma boa coordenação entre os membros da *Unidad Nacional* (WILLS-OTTERO; BENITO, 2012, 96-97), numa conjuntura onde 76% do poder legislativo era aliado ao Poder Executivo (WILLS-OTTERO; HOYOS, 2016, p. 93).

Em 2014, ano em que Santos se reelege, a configuração muda novamente. No Senado, os números são como segue: *Partido de la U* (21), *Centro Democrático* (20), PCC (18), PLC (17), *Partido Cambio Radical* (9), *Alianza Verde* (5), *Polo Democrático Alternativo* (5), *Opción Ciudadana* (5). Na câmara dos Representantes, a composição dos assentos fica como determinado: PLC (39), *Partido de la U* (37), PCC (27), *Centro Democrático* (19), *Partido Cambio Radical* (16), *Alianza Verde* (6), *Opción Ciudadana* (6), *Movimiento MIRA* (3), *Mov.Pol. Cien por Ciento en Colombia* (3), *Polo Democrático Alternativo* (3), AICO (2), FUNECO (2), *Alianza Social Independiente* (1), *Movimiento de Integración Regional* (1), *Por um Huila Mejor* (1).

Os resultados de 2014 novamente favorecem a *Unidad Nacional* (*Partido de La U*, PL e *Cambio Radical*), que agora, contudo, é menor, com o PCC se configurando numa força independente, o *Centro Democrático* – partido criado pelo ex-presidente Álvaro Uribe – entrando em cena para fazer oposição ao processo de paz e diversos movimentos independentes angariando números pequenos de assentos em ambas as casas. Essa configuração congressual foi crucial pois, como afirmam Laura Wills-Otero e Carlos Andrés Hoyos:



Para o presidente Santos conseguir apoio nessas eleições significava aumentar as probabilidades de obter respaldo na “paz regional” que se vem negociando em Havana entre o governo nacional e o grupo de guerrilheiro Forças Armadas Revolucionares da Colômbia (FARC) (WILLS-OTERO; HOYOS, 2016, p. 76, tradução nossa<sup>20</sup>).

Analisando a composição de ambos os congressos, tem-se alguns resultados importantes. Os fracassados diálogos de Pastrana, entre 1998 e 2002, ocorrem num momento em que o conservador presidente colombiano não contava com a maioria nem na câmara, nem no senado – entre 1998 e 2002, o Partido Liberal Colombiano ocupou com força os assentos nas duas casas. Tal conjuntura sofria os efeitos das alterações efetuadas na Constituição de 1991 em prol de um menor bipartidarismo, diluindo o quadro partidário colombiano em diversos partidos e movimentos políticos pequenos e de pouca expressão efetiva. Assim, tendo menos assentos que o Partido Liberal tanto no Senado quanto na Câmara, o partido da situação não tinha forças alternativas de peso com as quais se aliar.

Por outro lado, tem-se uma situação distinta durante os anos da gestão Santos, onde a atomização partidária havia sido remediada por meio das reformas de 2003, 2009 e 2011 relativas ao tamanho mínimo dos partidos a ingressarem no Congresso e à requerimentos mais rígidos de monitoramento das ligações de partidários com grupos ilegais. Assim, ainda que o bipartidarismo não estivesse mais em voga, importantes atores políticos novos entraram em cena, tais como o *Partido de La U*, o *Cambio Radical* ou o *Partido Verde*, os quais possibilitaram a negociação de uma poderosa aliança partidária que em muito beneficiou o trabalho do Executivo no Legislativo.

Tal constatação trabalha no sentido de valorizar a dimensão burocrática e governamental da capacidade estatal para a paz, confirmando a noção do processo de paz como um processo feito de cima para baixo, tendo a população civil como objeto importante dos avanços, mas não como componente das forças motrizes responsáveis por possibilitar os diálogos e acordos.

---

<sup>20</sup> Para el presidente Santos lograr apoyo en estas elecciones significaba aumentar las probabilidades de obtener respaldo en la “paz regional” que se ha venido negociando en La Habana entre el Gobierno Nacional y el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

## 7.4 APOIO DAS FORÇAS ARMADAS

Com a adoção da Constituição de 1991 colombiana, ficou estipulado que as Forças Públicas do país eram compostas pelos três segmentos das Forças Armadas e pela Polícia Nacional, unidos no propósito de proteger externa e internamente a sociedade colombiana. Sobre as Forças Armadas, é notável que, diferente de muitos exemplos latino-americanos, a Colômbia passou por curtos e esporádicos momentos de intervenção militar nos assuntos políticos. Não obstante, as relações entre o governo civil e o comando militar nem sempre foram boas (TEMES, 2003). Ernesto Samper, por exemplo, teve que aceitar diversos atos de insubordinação por parte de oficiais que não atribuíam legitimidade a um presidente envolvido com dinheiro de cartéis (FORERO, 2002, p. 170).

No geral, contudo, a regra tem sido de divisão do trabalho: assuntos militares aos militares, assuntos políticos à sociedade civil. Essa ordem de coisa ficou conhecida como “*doutrina Lleras*”, graças a um discurso proferido pelo presidente colombiano Alberto Lleras Camargo em 9 de maio de 1958, onde declarou que os militares não deveriam governar a nação, assim como os civis não deveriam manejar as Forças Armadas (RODRÍGUEZ, 2015). Tal “regime” de atuação e interação institucional encontrou um desafio significativo durante a presidência de Andrés Pastrana, onde, apesar de manter-se a estratégia de guerra em mãos dos generais, tem-se a ingerência direta da atuação presidencial nos rumos da guerra. De acordo com Olga Forero (2002), o então presidente colombiano estava investido de forte legitimidade e apoio popular, algo que pesou em suas ações não sofrerem grande influência do desprezo dos militares para com suas decisões.

De fato, houve muitos pontos de desacordo ao longo do quadriênio. Em termos subjetivos, havia o conflito de significados, onde oficiais do governo e do Alto Comissariado para a Paz buscavam defender a ideia dos guerrilheiros como membros legítimos de uma negociação em curso, enquanto porta-vozes das Forças Armadas insistiam em designá-los como delinquentes e narcotraficantes desprovidos de qualquer direito à negociação (ROCHE, 2005, p. 8). Mais além, questões pontuais e objetivas também ajudaram a desenhar um quadro de constantes choques mútuos entre governo e militares.

A concessão da Zona de Distensão às FARC por parte de Pastrana foi uma medida amplamente combatida pelas instituições militares. O chamado “Laboratório da Paz” pelos defensores das negociações era entendido por vários como não apenas um empecilho ao esforço de combate, mas também um elemento de fortalecimento das forças guerrilheiras. De fato,

segundo Temes (2003, p. 51), as FARC teriam crescido 37% entre 1999 e 2002, período no qual ficou vigente a zona de distensão. Dada a popularidade presidencial e o apoio popular a ideia da finalização negociada do conflito, as Forças Armadas não passaram da mera manifestação de contrariedade à medida (FORERO, 2002, p. 174).

Diversos outros pontos de desacordo podem ser citados: constantes debates públicos entre membros do Alto Comissariado para a Paz porta-vozes militares que discordavam de medidas tomadas pelo presidente quanto aos rumos da negociação; a apresentação, por parte do Comissariado, de relatório implicando diversos militares em acusações de envolvimento com paramilitarismo, a fim de convencer a guerrilha de que o governo trabalhava nessa área; intercâmbio humanitário envolvendo a troca de cerca de 100 militares e policiais mantidos em cativeiro pela libertação de 15 guerrilheiros detidos, medida entendida pelos militares como mais uma concessão exagerada; retiradas de batalhões do exército das bases militares dentro da Zona de Distensão por ordens do Executivo; etc. (FORERO, 2002).

Diante de tantas discordâncias, algum tipo de “compensação” seria necessário para que os episódios de insubordinação registrados durante o governo Samper não se repetissem durante o quadriênio Pastrana. Isso se traduziu numa atenção prioritária de Pastrana aos investimentos no setor militar. Como observado na análise da variável “Investimentos Militares” feita anteriormente, apesar da conjuntura de recessão econômica, os investimentos no setor militar mantiveram-se constantes. Em termos pontuais, esses investimentos resultam de um conjunto de medidas tomadas pelo presidente. Iniciado no governo Gaviria, o processo de modernização das forças militares colombianas aprofundou-se durante os anos Pastrana com a criação da *Comissão Intersectorial para la Reforma y Modernización de las Fuerzas Militares*, do Ministério da Defesa, a partir da qual estruturou-se o “*Plan Fortaleza*”. Tal iniciativa contava com dois grandes objetivos: expandir os números de militares ativos até 2004 e angariar canais de financiamento para a modernização do equipamento. O segundo objetivo, ligado ao fortalecimento das capacidades de combate e suporte aéreo, foi alcançado com o *Plan Colombia* (FORERO, 2002; SCHULTZE-KRAFT, 2012).

Com Santos, as relações cívico-militares tornaram-se um pouco mais complicadas com a adição do elemento uribista. De acordo com Ivan Orozco Abad e Alejandro David Aponte (1992), a guerrilha na Colômbia experimentou ao longo das décadas uma dinâmica pendular de classificação, ora encaradas como movimento de reivindicação política e bando de criminosos. Após 8 anos da gestão de Alvaros Uribe e sua Política de Segurança Democrática, pela qual as FARC eram entendidas como uma organização terrorista desprovida de qualquer legitimidade,

o presidente Santos deparou-se com o desafio de “converter” a guerrilha num ator político com o qual a negociação era uma opção possível. Em especial, o presidente precisou enfrentar a resistência de setores militares ao ajuste de percepção para com as FARC: para além de informalmente subordinar as Forças Militares ao poder civil, centralizando na figura do presidente o planejamento da guerra, Alvaros Uribe também acabou por reativar a Doutrina de Segurança Nacional dos anos de Guerra Fria. Tal doutrina torna inadmissível a negociação com forças insurgentes (RODRÍGUEZ, 2015).

Diante do desafio de conseguir algum tipo de aval dos oficiais militares, o presidente Santos seguiu o caminho de Pastrana em barganhar o apoio militar através de medidas, discursos e certas atitudes até então inéditas. Mais notavelmente, o presidente decidiu por inserir o General Jorge Enrique Rangel e o ex-diretor da Polícia Nacional, Óscar Naranjo, nas mesas de negociação de Havana. Em 3 de março de 2015, cinco generais e um almirante viajaram a Cuba para ajudar os negociadores a planejar um plano de cessar fogo. Dessa empreitada, resultou um plano conjunto de desminagem.

Adicionalmente, e para além de proferir discursos enaltecendo a doutrina Lleras, o presidente se encarregou de atender algumas demandas dos militares, submetendo ao Congresso projetos de lei envolvendo regalias – tais como o fornecimento de advogados subsidiados pelo Estado para a defesa de militares envolvidos em julgamentos sobre crimes de guerra – e propostas de reforma ao foro penal militar. Este último acabou sendo submetido pelo Ministro da Defesa como um projeto de lei, aprovado pelo congresso em 11 de junho de 2015 para a reforma do judiciário penal (RODRÍGUEZ, 2015).

No caso, tem-se um aparente padrão de interação entre civis e militares que, salvas suas devidas particularidades conjunturais, se mantém constante nos dois períodos: o regime de divisão do trabalho civil e militar baseado na doutrina Lleras funciona até o ponto em que determinadas gestões presidenciais se propõem a levar adiante processos de paz que alteram – em certos casos, radicalmente – a dinâmica do conflito insurgente e a forma de tratamento para com os grupos guerrilheiros. Essa flexibilização da doutrina Lleras, onde o Executivo passa a tratar diretamente das questões de defesa e ordem interna, gera distorções e atritos entre comissariados, negociadores e políticos em geral comprometidos com a ideia de negociar a paz, de um lado, e militares engajados no esforço de combate direto. Nos dois períodos analisados, essa flexibilização da doutrina gerou protestos e dissabores entre o governo e oficiais das Forças Armadas. No entanto, tanto Pastrana quanto Santos manusearam ferramentas políticas a fim de barganhar o apoio ou a simples omissão dos setores militares.

Apesar da dinâmica semelhante em termos gerais, tem-se no Segundo Período indicativos de uma maior propensão da corporação militar a apoiar o processo de paz encabeçado por Santos. Em março de 2015, um grupo de generais, ganhou grande destaque na imprensa a aceitação por parte de um grupo de generais das Forças Armadas Colombianas em viajarem para Havana e sentarem-se com as lideranças das FARC, ocasião da qual originou-se um acordo para operações conjuntas entre soldados e guerrilheiros com o objetivo de realizar trabalhos de desminagem em território colombiano (REYES, 2015). O ato, altamente simbólico não só pela propensão dos militares em comporem o esforço de negociação, mas também pelo local (Cuba) demonstrou uma maior disposição das Forças Armadas do que no período de Pastrana.

## 7.5 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES PARA O TERCEIRO GRUPO DE VARIÁVEIS

A análise comparativa dos quatro atores historicamente mais importantes nos rumos dos processos de paz colombianos indica algumas considerações importantes acerca de seus impactos num exemplo de processo de paz fracassado e outro bem-sucedido. No caso do presidente, os índices de popularidade para ambos Pastrana e Santos apresentaram comportamento semelhante: início de gestão marcada por grande apoio popular e expectativas positivas quanto as promessas de finalização pacífica do conflito, situação que evolui para um aumento no número de cidadãos reprovando as decisões do Executivo. Aqui parece existir uma diferença importante: enquanto ambos os presidentes sofrem com elementos relativamente exógenos ao processo de paz (crise econômica no Período I, reformas educacionais e onda de protestos no II), apenas em Pastrana também é possível associar a reprovação popular aos resultados insatisfatórios das negociações. Em Santos, apesar da oposição uribista buscar deslegitimar o processo a cada oportunidade, tornou-se inegável com o passar dos anos que os diálogos levados em Cuba eram os mais bem-sucedidos já tentados com as FARC.

Em suma, pode-se dizer que a reprovação popular foi mais acentuada e mais diretamente relacionada aos rumos do processo de paz em Pastrana do que em Santos. Tal constatação leva a uma pergunta importante para a presente reflexão: é possível afirmar que o interesse popular pela questão das FARC em 1998-2002 era maior e, portanto, mais incisivo em pesquisas de opinião do que entre 2010-2016? De fato, em termos de intensidade do conflito, não há dúvidas de que a segunda metade dos anos noventa marca um dos piores momentos da história

colombiana, com a guerrilha infringindo pesadas baixas às Forças Armadas e angariando ganhos territoriais da mesma forma que um exército regular, ao ponto de exigir operações militares que se encarregassem de “afastar” as FARC de cidades importantes como a capital, Bogotá. Ainda assim, há pouca evidência coletada para a pesquisa que permita responder à pergunta anterior com precisão. Para efeitos da comparação, considera-se que a variável “Popularidade Presidencial” exerceu influência pequena na determinação do fracasso ou sucesso dos processos de paz considerados.

O segundo ator, os Estados Unidos, apresenta uma lógica semelhante. Em termos de processo de paz e diálogo, a participação americana em ambos os processos foi limitada, restringindo-se a discursos de aprovação por parte de Barack Obama ou ao envio de observadores por Bill Clinton. Da mesma, nos dois períodos a participação dos Estados Unidos nos diálogos não foi integral: nos diálogos de Caguán, durou poucos meses, até que desentendimentos envolvendo os rumos do processo – em especial quanto à concessão de Zona de Distensão – fez com que os EUA retirassem o apoio aos diálogos; nos diálogos em Havana, os EUA aguardaram até 2015 para efetivamente enviarem um observador a mesa de negociações. Para além desses dois pontos convergentes, um terceiro diz respeito à participação mais enfática e decisiva dos EUA no esforço de guerra: em Pastrana, isso se deu de forma direta com o Plano Colômbia; em Santos, tal participação foi mais indireta, com o presidente colhendo os frutos do esforço de guerra empreendido durante os anos Uribe, grandemente beneficiados pelo capital e pelo assessoramento estadunidense. Ou seja, apesar de apresentarem uma contribuição pequena aos diálogos, os EUA foram cruciais na geração de uma correlação de forças favorável ao Estado colombiano que obrigou a guerrilha a considerar de forma mais detida a ideia de desmobilização negociada, a partir de 2010.

O terceiro ator analisado foi o Congresso Colombiano, dividido entre a Câmara dos Representantes e o Senado. Aqui a lógica de semelhança entre os dois períodos não se repete, com os dois períodos diferindo significativamente. Enquanto o presidente Pastrana deparou-se com um Congresso dominado pelo partido opositor (Liberal), o presidente Santos logrou formar uma poderosa coalizão partidária que lhe permitiu amortecer os impactos da oposição liderada pelo ex-presidente Uribe sobre os rumos do processo de paz. Em termos de comparação, torna-se plausível considerar que um processo de paz exige a complacência de atores exógenos aos diálogos. Um exemplo parte do quarto ator analisado, as Forças Armadas. Na busca de conseguir apoio dos militares, o presidente Santos contou com a aprovação de projetos e medida no Congresso que favoreciam esse setor, tais como o projeto de reforma do foro penal militar.

No caso das Forças Armadas, percebe-se que ambos os presidentes precisaram lidar com o problema da contrariedade manifesta dos oficiais para com a ideia de um processo de paz, agravada pela manutenção do estado conflitivo graças à ausência de um cessar-fogo simultâneo aos diálogos. Ambos os presidentes também buscaram contornar o dissabor dos militares com medidas que lhe favorecessem: Pastrana investiu fortemente na modernização das Forças Públicas de Segurança e canalizou o capital estadunidense ao setor; Santos tratou de incluir oficiais de patente nas mesas de negociação e encarregou-se de mover recursos políticos que atendessem demandas das Forças Armadas. Em ambos os casos, precisou-se amortecer a contrariedade dos militares para que o processo de paz ocorresse. Contudo, em Santos, a disposição dos militares em sentarem-se a mesa com os guerrilheiros foi um indicativo importante de uma propensão à negociação que não foi evidente no Primeiro Período.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa empenhou-se em elencar uma série de variáveis derivadas do levantamento teórico associado à literatura da Capacidade Estatal e da literatura histórica sobre o conflito colombiano e, através do método comparativo de Sistemas Mais Similares, buscou delinear quais dessas variáveis tinham maior poder explicativo sobre a diferença de desfecho dentre os dois processos de paz considerados: os diálogos de Caguán, de 1998-2002, encabeçados pelo então presidente Andrés Pastrana; e as negociações de Havana, de 2010 a 2016, lideradas pelo atual presidente Juan Manuel Santos.

Tais variáveis foram divididas de acordo com critério oferecido Benjamin Carbonetti (2012, p. 6), o qual sumariza a grande variedade de conceitos existentes em três grandes grupos: capacidade extrativa, capacidade coerciva e capacidade burocrática. De forma mais direta, aspectos econômicos, estratégicos e políticos foram levados em conta a fim de examinar quais variáveis empoderaram o Estado Colombiano de 2010, conferindo-lhe uma capacidade para o alcance da paz com as FARC que não existia até então. Os resultados são sumarizados na tabela a seguir.



TABELA V – CLASSIFICAÇÃO DOS RESULTADOS

<b>Grupo</b>	<b>Variável</b>	<b>Situação no Período I</b>	<b>Situação no Período II</b>	<b>Relação causal</b>
<b>Grupo 1 – Variáveis Socioeconômicas</b>	Vigor Econômico	Pior	Melhor	Maior
	Vigor Monetário	Pior	Melhor	Maior
	Participação Política	Igual	Igual	Menor
	Desigualdade Econômica	Igual	Igual	Menor
<b>Grupo 2 – Variáveis Militares-Estratégicas</b>	Força Militar	Pior	Melhor	Maior
	Vantagem Estratégica das Forças-Públicas de Segurança	Pior	Melhor	Maior
	Força das FARC	Maior	Menor	Maior
	Força das Demais Guerrilhas e Poderes Paralelos	Maior	Menor	Maior
<b>Grupo 3 - Atores</b>	Popularidade Presidencial	Igual	Igual	Inconclusivo*
	Proximidade com os Estados Unidos	Maior	Menor	Sim*
	Apoio Congressual	Menor	Maior	Maior
	Apoio das Forças Armadas	Igual	Igual	Maior

Fonte: Elaboração própria.

A forma mais direta de compilar a interpretação feita a partir da esquematização desses dados é a abordagem das variáveis com maior influência causal atestada graças a sua variância observada entre os dois períodos e o que o MSS considera a respeito disso – variáveis que variam de um caso para o outro tem influência causal sobre o fenômeno analisado. Nesse sentido, pode-se dizer que com relação ao primeiro grupo, aspectos mais diretamente ligados à situação macroeconômica da Colômbia tiveram mais peso sobre os rumos dos processos de paz

analisados do que os aspectos ligados à situação socioeconômica dos habitantes colombianos. Tal resultado indica a relação causal da situação econômica para com os rumos dos processos de paz, no sentido evidenciado pelos resultados: uma economia mais eficiente aumenta as probabilidades de um desfecho positivo com relação aos diálogos.

Levando-se em conta os diversos trabalhos revisados acerca da Capacidade Estatal e das origens do conflito colombiano, e considerando-se o enfoque constante sobre aspectos econômicos como os indicadores comparados nesta pesquisa, os resultados do primeiro grupo com relação às variáveis que apresentaram variância já eram esperados. Contudo, a mera constatação de relação causal não é suficiente para determinar como essa relação funciona. De que maneira específicos bons indicadores macroeconômicos como inflação sob controle ou maior renda per capita relacionaram-se com a desmobilização das FARC? A existência de mais recursos econômicos possibilitou o estabelecimento de maiores e melhores compromissos ou concessões por parte do governo para com a guerrilha, agilizando as negociações? Uma economia mais eficiente, isenta de crises ou turbulências, possibilita ao governo uma atenção mais especializada à questão da paz? A melhor situação econômica influenciou numa melhor percepção pública para com o governo e, em consequência, embasou um maior apoio ao processo de paz?

A resposta mais automática para essa questão seria levar em conta os resultados do segundo grupo. Um processo de paz é um processo político e social ligado à tentativa de finalização pacífica de um conflito que, no entanto, é um conflito até que um acordo seja alcançado. No caso do segundo grupo, tem-se variações nas quatro variáveis, indicando relação causal em basicamente todos os aspectos militares-estratégicos analisados. Desde Forças Armadas mais bem-equipadas e presentes no território nacional até a correlacionada redução do poder militar e territorial das FARC, passando pela anulação total (AUC) e parcial (ELN) de atores armados terceiros, tem-se que um fortalecimento do monopólio da coerção estatal foi imprescindível para aumentar a disposição das FARC em trocar a luta revolucionária pela negociação.

Seria esse o grande impacto dos indicadores econômicos no desfecho positivo do processo de 2010-2016? Maiores receitas públicas levando ao melhor aparelhamento bélico colombiano? Apesar de razoável, tal hipótese esbarra em algumas considerações importantes, como o fato de que boa parte do reaparelhamento bélico colombiano se deveu graças ao financiamento estadunidense via Plano Colômbia o qual, como abordado no capítulo 7, desempenhou uma canalização muito pequena de recursos para fins sociais e econômicos.

Ainda assim, a análise do percentual de gastos militares dentro do PIB colombiano nos dois períodos demonstra que ambos Pastrana e Santos conferiram igual importância aos investimentos em segurança, mas à diferença do Primeiro I, no segundo, não havia uma crise macroeconômica generalizada a ser gerenciada. De qualquer forma, afirmar que a relação causal das capacidades econômicas colombianas com o sucesso do processo de paz de 2010-2016 limita-se ao fortalecimento do monopólio coercitivo exige maiores e mais detidas análises que muito qualificariam os achados da presente dissertação, mas que configura um objeto para futuras pesquisas.

Ainda assim, como trabalhado nas conclusões preliminares do capítulo 7, a existência clara e evidente de influência causal entre as variáveis militares-estratégicas e o sucesso do processo de paz encabeçado por Juan Manuel Santos levanta uma questão importante: a vitória militar, parcial, mas decisiva, das forças estatais sobre um poder insurgente paralelo é condição imprescindível para o estabelecimento de um processo de paz? Seria impossível considerar uma conjuntura de incentivos políticos, econômicos ou sociais que convencesse de forma totalmente pacífica um grupo insurgente a se desmobilizar e finalizar o conflito? Ou esses incentivos não são relevantes se não vierem acompanhados de algum tipo de coerção? Trata-se de outra questão importante que demandaria uma amostra maior, bem como uma seleção de variáveis mais detalhada no lado da guerrilha.

A abundância de asteriscos na tabela, nos quadros referentes aos resultados do terceiro grupo de análises revela a dinâmica das variáveis com as quais se trabalhou. No caso, a análise do comportamento e das percepções dos principais atores ligados aos dois processos de paz provou-se mais complexa, não apenas pela impossibilidade de mensurar quantitativamente em indicadores operacionalizáveis o comportamento de tais variáveis, mas também pela influência determinante de elementos qualitativos que tornaram a interpretação metódica e automática dos dados algo problemático. No caso do presidente, tem-se que a dinâmica evolutiva de ambos os mandatos considerados foi semelhante, com altas taxas de popularidade no início do governo e crescimento da desaprovação popular com o passar dos anos de mandato. Ainda assim, uma análise mais detida torna claro o fato de os índices de rejeição da opinião pública para com Pastrana, além de configurarem recordes ainda a serem batidos, são mais diretamente ligados aos rumos das negociações e a uma percepção nacionalmente unânime de que o governo concedia muito em troca de nada, do que no caso de Santos, onde a população dividiu-se entre apoiar o mais bem-sucedido processo de paz com as FARC da história colombiana, ou juntar-

se à ala uribista de oposição à ideia da paz antes da vitória militar total. Para efeitos da comparação, a pesquisa julga que a variável exerceu pouca influência no desfecho.

Da mesma forma que a variável “Popularidade Presidencial” revelou-se complexa demais para limitar-se à análise quantitativa, também se esbarrou em problema parecido com a variável “Proximidade com os Estados Unidos”. Como afirmar, nesse sentido, que a influência estadunidense no processo foi irrelevante, dado que tanto no período de fracasso do processo de paz quanto no momento de sucesso, ela foi semelhante em termos de intensidade? Para todos os efeitos, ela foi, na verdade, maior e mais publicitada no Período I, onde o acordo nunca foi alcançado. O que se tem, na verdade, é o fato de que o antecedente do pesado investimento estadunidense na máquina de guerra colombiana durante os anos Uribe é algo que escapa à análise puramente metodológica, mas cuja influência no fenômeno analisado é determinante. Sem o Plano Colômbia, o ex-presidente Uribe provavelmente não alcançaria os níveis de sucesso militar sobre as FARC que se observou entre 2002 e 2010.

A necessidade de análise interpretativa mais detida ocorreu com a variável “Apoio das Forças Armadas”. A dinâmica relacional entre presidente e Forças Armadas foi extremamente semelhante nos dois períodos, com os militares buscando exprimir suas dúvidas e desconfianças para com as decisões do Executivo no sentido da paz, e o presidente ocupando-se de oferecer regalias e concessões políticas à instituição militar a fim de conseguir, se não seu apoio explícito, sua omissão conivente com o processo. Entretanto, a mudança mais enfática de postura por parte dos militares, simbolizada pela aceitação de cinco oficiais do exército e da polícia colombiana em compor a mesa de negociações, em Havana, para debateram o acordo com as FARC foram um diferencial importante na construção da confiança entre as partes negociantes e no fortalecimento do processo como um todo. Para além disso, se leva-se em conta o papel das Forças Armadas em manter um estado conflitivo dramático e relativamente desvantajoso perante a guerrilha, simultâneo aos diálogos de Pastrana; e sua capacidade de estabelecer o monopólio estatal coercitivo por boa parte do território nacional colombiano a partir de 2003, tem-se que, se os militares contribuíram decisivamente em aumentar exponencialmente o custo benefício guerrilheiro em manter o conflito.

Do terceiro grupo, a única variável de mensuração possível e – talvez justamente por isso – de resultado mais evidente, foi “Apoio Congressional”. A análise da composição da Câmara e do Senado colombianos nos dois períodos revela que Santos desfrutou de uma maioria congressista esmagadora, a qual ficou longe de existir durante os anos Pastrana, onde a oposição dominou o poder legislativo. Os resultados dessa variável em específico parecem justificar a

preocupação de alguns dos autores de Capacidade Estatal revisados no início dessa dissertação com o conceito de “eficiência institucional” ou o conceito correlato de “capacidade burocrática”, onde a coesão dos poderes estatais ou o entendimento entre segmentos do governo são cruciais para o exercício efetivo das capacidades do Estado com relação aos seus objetivos fixados. No caso, a cooperação entre o Executivo e o Legislativo, quaisquer que sejam suas razões circunstanciais, surge como um incentivo de grande valor para o desempenho das negociações.

No fim, tem-se que as variáveis Vigor Econômico, Vigor Monetário (Grupo I), Força Militar, Vantagem Estratégica das Forças-Públicas de Segurança, Força das FARC, Força das Demais Guerrilhas e Poderes Paralelos (Grupo II), Proximidade com os Estados Unidos, Apoio Congressional e Apoio das Forças Armadas (Grupo III) são classificadas como possuindo relação causal efetiva, compondo o grupo de elementos que capacitou o Estado colombiano do Período II para a paz e, dada sua ausência nos anos noventa, explicam o insucesso dos diálogos de Caguán. Tomadas como um todo, deve-se considerar a ausência de grandes surpresas, dado vasto *background* teórico ou histórico por trás de cada uma dessas variáveis. Na verdade, os resultados que contrariaram as expectativas geradas pelo levantamento bibliográfico referem-se às variáveis que não apresentaram relação causal evidente.

Desigualdade econômica, exclusão política, concentração agrária, cultura de violência, influência de ideologias radicais, território irregular, ausência de instituições estatais nas áreas mais afastadas, dentre alguns outros. Não é pequena a lista de fatores levantados pela vasta literatura de estudo sobre o conflito insurgente colombiano. Vasta, naturalmente, dada a longa duração do fenômeno sob análise: desde a metade dos anos sessenta até os dias atuais, a Colômbia foi palco do maior conflito armado insurgente da América do Sul. Mas hoje, 52 anos após o surgimento das FARC, guerrilha que protagonizou o conflito em sua maior parte e que atualmente desmobilizou-se na forma de partido político, há relevância em continuar debatendo os diversos fatores sociais e conjunturais que possibilitaram a eclosão do conflito insurgente colombiano?

Como demonstrado na revisão bibliográfica, grande parte da literatura de Capacidade Estatal focada na temática dos conflitos intraestatais é primordialmente voltada ao estudo das causas desse tipo de conflito. Dada a recorrência das diversas causas levantadas por esses estudos – em sua maioria, associadas com aspectos de subdesenvolvimento econômico e humano e/ou clivagens étnicas ou religiosas – em diversas sociedades do mundo atual, é justificável a preocupação constante com esse tópico de pesquisa. Ainda assim, como se

constatou nesta pesquisa, não se pode dizer que os fatores que causam um conflito intraestatal são especificamente a chave para terminá-los. Em outras palavras, para a compreensão da finalização desses conflitos, diferentes explicações são necessárias.

É o caso do conflito colombiano. Participação Política, operacionalizada pelos indicadores Taxa de Analfabetismo e Participação Eleitoral, Desigualdade Econômica (índice de Gini) e Popularidade Presidencial não apresentaram variação relevante o suficiente para serem consideradas pelo método de MSS. Em outras palavras, dado que esses elementos mantiveram-se constantes num período de estagnação dos diálogos bem como num período de conquistas inéditas e irreversíveis, tende-se a considerar que, pela lógica do método empregado, não há relação causal entre essas variáveis, tão importantes na explicação de eclosão de conflitos intraestatais, e a finalização do conflito colombiano.

Esse achado coaduna com as considerações de autores como Daniel Pecauc (2008), quem considera que apesar do início do conflito poder ser explicado pelos fatores clássicos mencionados anteriormente, alguns elementos – notadamente, o narcotráfico – inseriram-se no conflito e o transformaram de tal forma a torna-lo um fenômeno novo, com novas causas e novos mecanismos sociais de sustentação à sua existência. Esta pesquisa concorda com essas considerações, atestando que as carências de Capacidade Estatal que provocaram o levante das guerrilhas nas décadas de sessenta e setenta não são exatamente idênticas às carências que incapacitaram a Colômbia da segunda metade dos anos noventa para a paz.

Outro aspecto importante a ser considerado foi sinalizado nas conclusões preliminares dos capítulos 5 e 6, referentes à análise dos grupos I e II: o caráter iminentemente estatal/governamental dos processos de paz colombianos, relativamente imunes às percepções e influências da sociedade civil. Constatou-se, por exemplo, que as duas variáveis do primeiro grupo que apresentaram relevância causal – Vigor Econômico e Vigor Monetário – são mais ligadas à situação macroeconômica do Estado do que à situação socioeconômica da população, esta última melhor traduzida nas duas variáveis do grupo que não observaram variação entre os dois períodos: Participação Política e Desigualdade Econômica. Há pouca diferença entre a quantidade de cidadãos colombianos que leem, que votam ou que compõem os preocupantes números do Índice de Gini do país entre os dois períodos; da mesma forma, a popularidade presidencial; e, ainda assim, no Período II, alcançou-se a paz, independentemente de alterações significativas nos índices sociais considerados.

Ilustrativo dessa dinâmica é o Plesbicio de outubro de 2016, pelo qual pouco mais da metade da população colombiana (51%) mostrou-se desfavorável ao Acordo de Paz então

proposto. Um mês depois, através de uma ágil manobra legislativa, o governo de Santos logrou aprovar uma segunda versão do Acordo, argumentando ter incorporado as críticas feitas ao Acordo anterior, mas eximindo-se de colocar novamente o Acordo ao crivo popular. Uma análise mais aprofundada acerca das diferenças entre as duas versões do acordo permitiria mensurar em que medida as críticas ao processo de paz como um todo foram efetivamente ouvidas pelo governo e levadas em consideração. Para efeitos da presente pesquisa, no entanto, conclui-se que os processos de paz colombianos sugerem seguir um padrão de isolamento com relação à sociedade civil, mantendo sobre os ombros do governo e da guerrilha em questão os rumos do processo.

Assim, levando-se em conta os resultados obtidos, bem como as considerações feitas a partir dele à luz do referencial teórico e histórico que embasou esta pesquisa, considera-se que os objetivos inicialmente fixados foram atendidos. Examinou-se a hipótese de que o Estado colombiano do período 2010-2016 possuiu maior Capacidade Estatal para o alcance do acordo de paz com as FARC, admitindo-se tal proposição como verdadeira, sendo necessário, contudo, alguns refinamentos derivados do tipo de resultados que se obteve. O caráter elitista evidenciado pelas variáveis que efetivamente influenciaram nos rumos do processo de paz sugere uma espécie de desequilíbrio entre os diferentes aspectos privilegiados pelo conceito de Capacidade Estatal empregado pela pesquisa.

Capacidade Estatal, tal como estabelecido na introdução e no enquadramento teórico, é aqui entendida como a possibilidade potencial de um aparelho governamental garantir condições vitais de existência do Estado – manutenção da soberania, do monopólio da coerção e da integridade territorial – bem como alcançar objetivos relativos à manutenção da ordem social e ao desenvolvimento humano dos habitantes. Trata-se de um conceito que busca trabalhar tanto o monopólio da coerção quanto o bem-estar e desenvolvimento humano.

Com relação a um processo de paz, entretanto, é possível dizer que o monopólio coercitivo figura como a Capacidade Estatal em si, real e aplicável, enquanto, como sugerido em outros momentos, os aspectos econômicos colombianos surgem como uma Capacidade Estatal potencial, a ser convertida em capacidade factível. Nesse enquadramento, o bem-estar humano não compõe, a princípio, elemento integrante do conjunto de elementos que constituem a força motriz das capacidades estatais; ao invés disso, aparece como manifestação dessa capacidade. Em outras palavras, uma economia eficiente torna a constituição do monopólio da força mais factível, diminuindo as chances de eclosão ou manutenção de insurgências

intraestatais e aumentando a probabilidade de uma negociação bem-sucedida a qual, quando alcançada, contribui para o bem-estar humano da população.

Com relação aos objetivos complementares, a pesquisa entende ter lhes cumprido de maneira satisfatória: traçou-se o histórico do conflito, evidenciando suas principais causas e processos; mapeou-se os principais atores políticos e armados ligados ao conflito; logrou-se montar um conceito de Capacidade Estatal abrangente o suficiente para abarcar a complexidade do conceito, mas operacionalizável a fim de testá-lo empiricamente; por fim, delineou-se os principais conceitos e variáveis para a devida compreensão, teórica e histórica, dos processos de paz colombianos.

Para chegar a tais resultados, algumas dificuldades importantes foram registradas. Algumas variáveis como Apoio das Forças Armadas ou Proximidade com os Estados Unidos revelaram-se de difícil operacionalização, exigindo uma abordagem mais qualitativa que, no entanto, como argumentado na sessão metodológica, não deveria ser tida com estranheza com relação ao método empregado. Além disso, a análise de variáveis diretamente ligadas aos grupos guerrilheiros revelou-se extremamente complicada dada a ausência de informações confiáveis. A quantidade de guerrilheiros ativos, por exemplo, foi algo impossível de se ater com precisão, dada a impossibilidade de se definir exatamente quem compunha os quadros combatentes da guerrilha: apenas aqueles que seguram armas, ou também os simpatizantes que contribuem com recursos financeiros? Da mesma forma, avaliar a força das FARC com base em suas finanças, como inicialmente previsto no projeto desta pesquisa, foi uma empreitada que precisou ser abandonada diante da ausência total de dados confiáveis.

Em nota final, levando-se em consideração as limitações temporais e espaciais inerentes à confecção de uma dissertação, bem como as dúvidas suscitadas pelos achados da análise empreendida, sumariza-se hipóteses e problemas não inicialmente previstos mas que, conforme constatou-se, tem relação importante com os resultados aqui obtidos: é imprescindível a vitória militar para o estabelecimento de um processo de paz, ou existem incentivos pacíficos suficientemente benéficos e harmoniosos com o interesse de ambos os lados, a fim de iniciar os diálogos? De forma específica, qual a relação dos indicadores econômicos com os bons rumos do processo de paz de 2010-2016? Numa sociedade onde tratativas de paz com grupos insurgentes são esforços iminentemente estatais, limitados aos oficiais de alto escalão do governo e das Forças Armadas, qual o papel da sociedade civil, e de que forma ela pode contribuir com as negociações? Por fim, em que medida o segundo Acordo de Paz aprovado



pela gestão Santos em novembro de 2016, sem Plebiscito, absorveu as críticas populares que ecoaram na vitória do “No” em outubro do mesmo ano?

Uma investigação mais detida e profunda dessas questões, ainda que impossíveis na presente pesquisa, certamente contribuiriam para uma compreensão ainda mais integral da forma como os processos de paz colombianos ocorrem, e de como eles podem sempre melhorar. A desmobilização da guerrilha *Fuerzas Armadas Revolucionarias da Colombia* (FARC) e sua transformação no partido *Fuerza Alternativa Revolucionaria do Comum* (FARC) é um passo importante na finalização de um drama insurgente que castigou a Colômbia por cinco décadas e meia. Ainda assim, as atuais notícias de estancamento dos diálogos entre o governo de Santos e a última grande guerrilha do país – o ELN – demonstram a necessidade e a relevância de buscar refinar cada vez mais o entendimento acerca das configurações de aspectos, elementos, forças e habilidades que um Estado e seu corpo governamental devem ter para assegurar o monopólio de sua soberania, bem como garantir seu pleno funcionamento no sentido de propiciar aos seus habitantes segurança e bem-estar. Além disso, a conquista de um acordo de paz é passo importante, mas de forma alguma termina por si só um processos de paz. A fase de implementação da paz, após a entrada em vigor do acordo, é tão ou mais crucial. Um olhar analítico sobre essa etapa posterior e extremamente atual, ainda que não possível nesta dissertação, é extremamente necessário e relevante.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAD, Ivan Orozco; APONTE, Alejandro David. **Combatientes, rebeldes y terroristas: guerra y derecho en Colombia**. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1992.
- AGUDELO, Valencia; DARÍO, Germán. Apresentação: Un balance de los estudios sobre la paz negociada en Colombia. **Estudios Políticos**, Medellín, Colombia, n. 50, p. 205-215, jan./jun. 2017.
- ALDERID, Gutiérrez Loaiza. Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009: Un estado del arte. **Estudios Políticos**, Medellín, Colombia, n. 40, p. 175-200, jan./jun. 2012.
- ALVES, Marcos Celso. **Um mandato para a paz: o ocaso da negociação entre o governo de Andrés Pastrana e as forças armadas revolucionárias da Colômbia (1998-2002)**. 2005. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- ANCKAR, Carsten. On the applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in comparative research. **International Journal of Social Research Methodology**, v. 11, n. 5, p. 389-401, nov. 2008.
- ANDI. **Colômbia: Balance 2016 y Perspectivas 2017**. 2016. Disponível em: <<http://www.andi.com.co/Documents/Documentos 2016/ANDI-Balance 2016-Perspectivas2017.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2017.
- ANSA. **Novo acordo de paz é assinado entre o governo da Colômbia e as Farc**. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-11/novo-acordo-de-paz-e-assinado-entre-o-governo-da-colombia-e-farc>>. Acesso em: 06 dez. 2017.
- ANTUNES, Diego. **Política externa, desenvolvimento e segurança: o papel do Brasil na Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH, 2004-2015)**. 2015. 106 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Pampa, Sant'ana do Livramento, 2015.
- ARÍAS O.; Gerson Iván. Uma mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano. **Série Working Papers FIP**, n. 4, p. 1-44, out. 2008.
- BARTOLINI, Stefano. Tiempo e investigación comparativa. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (org.) **La comparación en las ciencias sociales**. Madri: Alianza Editorial, p. 105-150, 1994.
- BATTLE, Margarita; GUSTAVO, Duncan. Colombia: un panorama menos confuso. **Revista de Ciencia Política**, v. 33, n. 1, p. 101-116, 2013.
- BARAK, Oren. The Failure of the Israeli–Palestinian Peace Process, 1993–2000. **Journal Of Peace Research**, [s.l.], v. 42, n. 6, p.719-736, nov. 2005.
- BARTUSEVICIUS, Henrikas. The inequality-conflict nexus re-examined: income and popular rebellions. **Journal of Peace Research**, v. 51, n. 1, p. 35-50, 2014.
- BEJARANO, Ana María. Protracted conflict, multiple protagonists, and staggered negotiations: Colombia, 1982-2002. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 28, n. 55-56, p. 223-247, 2003.
- BLATTMAN, Christopher; MIGUEL, Edward. Civil war. **Journal of Economic Literature**, v. 48, n. 1, p. 3-57, 2010.

BRAITHWAITE, Alex. Resisting infection: How state capacity conditions conflict contagion. **Journal Of Peace Research**, [s.l.], v. 47, n. 3, p.311-319, maio 2010.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Paz, segurança internacional e a inserção brasileira**. 2011. 240 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande Dosul, Porto Alegre, 2011.

BRITO, María Luján; CORDIVIOLA, Marcelo. Colômbia: o divórcio entre o Estado e a nação. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 46, n. 1, p. 222-226, jan./jun. 2003.

BRITTAIN, James J.. The FARC-EP in Colombia: A Revolutionary Exception in an Age of Imperialist Expansion. **Monthly Review**, [s. L.], v. 57, n. 4, set. 2005.

BROWITT, Jeff. Capital punishment: the fragmentation of Colombia and the crisis of the nation-state. **Third World Quarterly**, v. 22, n. 6, p. 1063-1078, 2001.

BESLEY, Timothy; PERSONN, Torsten. The incidence of civil war: theory and practice. **NBER**, Estados Unidos, dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Pathologies of the state. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 80, n. 2, p. 339-350, 2011.

BORRERO, Armando. Militares, politica y sociedad. **Revista Colombiana de Sociología - Nueva Serie**, [s. L.], v. 1, n. 1, p.77-87, jan. 1990.

BRUBAKER, Rogers; LAITIN, David. Ethnic and Nationalist Violence. **Annual Review of Sociology**, [s.l.]. n. 24, v. 1, p. 423-452, 1998.

BUITRAGO, Francisco Leal. Structural crisis and the current situation in Colombia. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, [s. L.], v. 28, n. 14, p.31-49, 1989.

BUELVAS, Eduardo Pastrana; GEHRING, Hubert. **La política exterior colombiana de cara al posconflicto**. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2017.

BULCOURF, Pablo A. Enseñar a comparar: algunos desafíos en la enseñanza de la política comparada en la Argentina. **Boletín de política comparada.com.ar**, n. 1, jun. 2008.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CABARCAS, Fabio Sánchez; HERNÁNDEZ, Catalina Monroy. Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos. In: JOST, Stefan (Ed.). **Colombia: ¿una potencia en desarrollo?:** Escenarios y desafíos para su política exterior. Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012. Cap. 4. p. 323-339.

CADAVID, Erich Saumeth. **Historia de la Guerrilla en Colombia**. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011. Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>. Acesso em 05 dez. 2017.

CAMELO, William H. **Análisis comparativo de las políticas gubernamentales de paz en los diálogos con el M-19 (1988-1990) y FARC-EP (1998-2002)**. Bogotá: Universidade Católica de Colombia, 2016.

CARBONETTI, Benjamin. **The cards dealt matter: rethinking conceptions of State Capacity**. Apresentado Annual Meeting of the Western Political Science Association de 2012, em Portland Oregon.

- CARDENAS, M. State capacity in latin america. **Economia**, v. 10 n. 2, p. 1-45, 2010.
- CARDONA, Diego Cardona. La Política Exterior de la Administración Pastrana (1998-2002): Hacia Una Evaluación Preliminar. **Colombia Internacional**, [s. L.], v. 53, n. 1, p.53-74, ago. 2001.
- CARREÑO, Arciniegas Alexander. **Relações civis-militares na América do Sul: o caso colombiano durante o plano Colômbia (2000-2010)**. 2014. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2014.
- CEARÁ, Diego Barbosa. FARC-EP: o mais longo processo de luta revolucionária da América Latina. **História Social**, n. 17, p. 203-224, 2009.
- CEDERMAN, Lars-erik; WIMMER, Andreas; MIN, Brian. Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis. **World Politics**, [s.l.], v. 62, n. 01, p.87-119, 18 dez. 2009.
- CINGOLANI, Luciana. The state of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-Merit Working Paper Series**, n. 53, outubro 2013.
- CLAVIJO, Sebastián Riomalo. Conflicting approaches to peacebuilding? Explaining political attitudes towards armed conflict issues in Colombia through ideas and interests. **Revista Colombia Internacional**, n. 89, p. 81-108. Jan./mar. 2017.
- COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke. **Greed and grievance in civil war**. World Bank – Centre for the Study of African Economies Working Paper Series, v. 1, 2002. Disponível em: <https://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2002-01text.pdf>. Acesso em 23 julho 2017.
- DAVID, Hannay. **Cyprus: the search for a solution**. Londres: I.B. Tauris, 256 p., 2005.
- DELGADO, Esperanza Hernández. Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. **Papel Político**, v. 21, n. 1, p. 35-56, jan./jun. 2016.
- DELLA PORTA, Donatela. Comparative analysis: case oriented versus variable-orientede research. In: DELLA PORTA, Donatela; KEATING, M (ed.). **Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 198-239, 2008.
- DEROUEN, Karl; FERGUSON, Mark; NORTON, Samuel; PARK, Young; LEA, Jenna; BARLETT-STREAT, Ashley. Civil war peace agreement implementation and state capacity. **Journal Of Peace Research**, [s. L.], v. 3, n. 47, p. 333-346, maio 2010.
- DINCECCO, M; PRADO, M. Warfare, fiscal capacity, and performance. **Journal of Economic Growth**, v. 17 n. 3, p. 171–203, 2012.
- DRUCKMAN, Daniel; WAGNER, Lynn. Justice Matters. **Journal Of Conflict Resolution**, [s.l.], p.1-29, nov. 2017.
- DURAN, Jorge. A situação colombiana. In: In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domicio (orgs.). **Paz & terrorismo**. São Paulo: Editora Hucitec, 2004, p. 237-242.
- EFE. **Cerca de 6.900 guerrilleros de las Farc ya están concentrados**. 2017. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/disidencias-de-farc-en-narino-y-cauca-158940>>. Acesso em: 06 dez. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Muere en Colombia un disidente de las FARC que secuestró a un miembro de la ONU**. 2017a. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/america/portada/muere-en-colombia-un-disidente-de-las-farc-que-secuestro-a-miembro-la-onu/20000064-3362465>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

- \_\_\_\_\_. "Timochenko" es elegido presidente del partido político de las FARC. 2017b. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/espana/mundo/timochenko-es-elegido-presidente-del-partido-politico-de-las-farc/10001-3369945>>. Acesso em: 06 dez. 2017.
- ELBADAWI, Ibrahim; SAMBANIS, Nicholas. How Much War Will we see? **Journal Of Conflict Resolution**, [s.l.], v. 46, n. 3, p.307-334, jun. 2002.
- FEARON, James. Iraq's Civil War. **Foreign Affairs**, [s. L.], mar./abr. 2007. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/2007-03-01/iraqs-civil-war>. Acesso em 02 fev. 2018.
- FEARON, James; LAITIN, David. Ethnicity, Insurgency, and Civil War. **The American Political Science Review**, [s. L.], v. 1, n. 97, p.75-90, fev. 2003.
- FINDLEY, Michael G.. Bargaining and the Interdependent Stages of Civil War Resolution. **Journal Of Conflict Resolution**, [s.l.], v. 57, n. 5, p.905-932, 16 ago. 2012.
- FORERO, Olga. Pastrana-Militares: Mantenimiento del régimen en medio de dificultades y mutuo apoyo. **Opera**, [s. L.], n. 2, p.165-190, 2002.
- FRANCE PRESSE. **Congresso colombiano ratifica acordo de paz com Farc**. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-12/congresso-colombiano-ratifica-acordo-de-paz-com-farc>>. Acesso em: 06 dez. 2017.
- GARCÍA-PEÑA, Daniel. In search of a new model for conflict resolution. In: GARCÍA-DURÁN, Mauricio (ed.). **Accord: Alternatives to war – Colombia's peace processes**. Conciliation Resources: Londres, 2004, p. 64-69.
- GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**. Noruega, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.
- GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. University of California Press, 1996.
- GIRALDO, Luis. Otro año más si ti. **Cambio**, v. 17, n. 24, p. 38-42, dez. 2001.
- GLEDITSCH, Nils Peter et al. Armed conflict 1946-2001: a new dataset. **Journal Of Peace Research**, [s. L.], v. 39, n. 5, p.615-637, 2002.
- GÓMEZ, Diana Hoyos. **Entre la persistencia y el cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia**. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017.
- GOMES, Orlando. **Mascroeconomia: Noções Básicas**. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/1186/1/MacroIntroCap.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2017.
- GONZALEZ, Elizabeth; URIBE, Pablo Medina. **Explainer: the FARC and Colombia's 50-year civil conflict**. Americas Society – Council of the Americas, 2014. Disponível em: <http://www.as-coa.org/articles/explainer-farc-and-colombias-50-year-civil-conflict#Structure>. Acesso em 02 fev. 2018.
- GONZÁLEZ, Fernán. The colombian conflict in historical perspective. In: GONZALEZ, Rodrigo S. O método comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2008.
- GRAJALES, José Fernando Valencia; RODRIGUEZ, Alfonso Insuasty. Evolución de las estrategias de guerra en Colombia: ¿Cómo han evolucionado las estrategias de guerra utilizadas por el ejército colombiano en la historia de Colombia, desde 1930 hasta 2006?. **Ago.usb**, Medellín, Colombia, v. 11, n. 1, p.67-88, jan./jun. 2011.

GROSSO, Emilse Calderón. La variable regional en el proceso de diálogo colombiano. **Revista de Ciencias Sociales**, San José, Costa Rica, v. 2, n. 144, p. 99-115, abr. 2014. Trimestral.

GUILLÉN, Carlos A. Lozano. La vigencia de la ruta propuesta por la Comisión de Notables. In: GARCÍA-DURÁN, Mauricio (ed.). **Accord: Alternatives to war – Colombia's peace processes**. Conciliation Resources: Londres, 2004, p. 60-61.

GURR, Ted R. Gurr. **Why men rebel**. Estados Unidos: Princeton University Press, 1970.  
\_\_\_\_\_. **Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century**. Estados Unidos: Usip Press Books, 2000.

GUTIÉRREZ, Rodrigo. Alternatives for peace: the business community's perspective. In: GARCÍA-DURÁN, Mauricio (ed.). **Accord: Alternatives to war – Colombia's peace processes**. Conciliation Resources: Londres, 2004, p. 62-63.

HANSON, Jonathan; SIGMAN, Rachel. **Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research**. APSA 2011 Annual Meeting Paper, set. 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1899933>>. Acesso em 23 jul. 2017.

HARISH, S. P. **Towards better peace processes: a comparative study of attempts to broker peace with MRLF and GAM**. Singapura: Institute of Defence and Strategic Studies, 2014.

HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal Of Peace Research**, [s.l.], v. 47, n. 3, p.273-285, maio 2010.

HERRERA, Carolina Rodríguez. **El Manejo de la Política Exterior Durante el Gobierno de Andrés Pastrana y la Incidencia de Estados Unidos y la Unión Europea**. 2010. 65 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2010.

HOBBSBAWN, Eric. Murderous Colombia. **The New York Review of Books**, v. 33, n. 18, p. 27-35, nov. 1986.

HOMPHREYS, Macarthan. **Economics and violent conflict**. Unicef.org, 2002. Disponível em: [https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Economics\\_and\\_Violent\\_Conflict.pdf](https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Economics_and_Violent_Conflict.pdf). Acesso em 27 jan. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **The "Sixth Division": Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia**. Estados Unidos: Human Rights Watch, 2001.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Colombia's elusive quest for peace. **Latin America Report**, n. 1, 2002.

\_\_\_\_\_. The Cyprus Stalemate: what next? **Europe Report**, n. 171, 2006. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/cyprus/cyprus-stalemate-what-next>. Acesso em 23 fev. 2018.

JIMÉNEZ, William. Sobre la paz y los diálogos: consideraciones sobre el papel de la sociedad civil. **Opinión Jurídica**, v. 5, n. 10, p. 51-62, jul./dez. 2006.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**. Estados Unidos: Princeton University Press, 1996.

KLING, Harvey F. **Chronicle of a failure foretold: the peace process of Columbian president Andres Pastrana**. Estados Unidos: Universisty of Alabama Press, 2007.

- LAFUENTE, Javier. **Colômbia diz ‘não’ ao acordo de paz com as FARC**. 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475420001\\_242063.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475420001_242063.html)> . Acesso em: 6 dez. 2017.
- LEECH, Gary. **The FARC: the longest insurgency**. Londres: Zed Books, 2011.
- LEGUIZAMO, Camilo. **Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP (1998-2002)**. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Estudios Económicos, 2002.
- LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 6682-6693, 1971.
- LIVINGSTONE, Grace. **Inside Colombia: Drugs, democracy and war**. Grã-bretanha: Latin America Bureau / Practical Action Publishing, 2003.
- LOPEZ, Giselle. The Colombian civil war: potential for justice in a culture of violence. **Policy Briefing**, v. 2, n. 1, p. 6-21, 2011.
- LOZANO, Carlos A. Reforms are the key to peace. In: GARCÍA-DURÁN, Mauricio (ed.). **Accord: Alternatives to war – Colombia’s peace processes**. Conciliation Resources: Londres, 2004, p. 60-61.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal Of Sociology**, Cambridge, Reino Unido, v. 2, n. 25, p.185-213, 1984.
- MARCELLA, Gabriel; SCHULZ, Donald E. War and Peace in Colombia. **The Washington Quarterly**, v. 22, n. 3, p. 213-228, 1999.
- MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. A Política Externa Colombiana para o Conflito Armado: Algumas Aproximações sobre seu Impacto na relação Brasil-Colômbia. **Intellector**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p.1-17, jan./jun. 2016.
- MCDERMOTT, Jeremy. **Colombia’s rebels: a fading force?** BBC News Medellin, 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7217817.stm>. Acesso em 02 fev. 2018.
- MERCADO, Juan Guillermo. **Desmovilización, principal arma contra las guerrillas**. 2013. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13077339>>. Acesso em: 06 dez. 2017.
- MORA, Salud Hernández. **50 años de las FARC**. El Mundo, 2014. Disponível em: <http://www.elmundo.es/internacional/2014/05/27/5384c215268e3e43308b4584.html>. Acesso em 02 fev. 2018.
- MULLIN, Corinna. Islamist Challenges to the ‘Liberal Peace’ Discourse: The Case of Hamas and the Israel—Palestine ‘Peace Process’. **Millennium: Journal of International Studies**, [s.l.], v. 39, n. 2, p.525-546, 8 nov. 2010.
- MUÑOZ, Carlos Andrés. Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia. **Estudios Políticos**, Medellín, Colombia, n. 46, p.243-261, jan./jun. 2015.
- NEIRA, Maurício. Colômbia: Paradoxos na construção da democracia colombiana. In SORJ, B.; OLIVEIRA, MD (eds). **Sociedade civil e democracia na América Latina: Crise e reinvenção da política** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, p. 95-146, 2007.
- NIETO, Jaime. Guerra prolongada, negociación incierta: Colombia. In: BRICEÑO, Roberto (org.). **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, p. 339-376, 2001.

NOHLEN, Dieter. **Elections in the Americas: A Data Handbook**. 2. ed. Reino Unido: Oup Oxford, 2005.

ONU NEWS. **Observadores da ONU concluem remoção de armas das Farc na Colômbia**. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-08/observadores-da-onu-concluem-remocao-de-armas-das-farc-na-colombia>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

ORJUELA, Luis Javier. Uribe versus Santos: del enfrentamiento personal a la diferenciación ideológica. **Revista de Estudios Sociales No.35**, [S.I.], v. 52, p.201-207, 1 jun. 2015.

ØSTERUD, Øyvind. War Termination in the Western Sahara. **Bulletin Of Peace Proposals**, [s.l.], v. 20, n. 3, p.309-317, jul. 1989.

OTTERVIK, Mattias. Conceptualizing and measuring State Capacity: testing the vailidity of tax compliance as measure of state capacity. **QoG Working Paper Series**, n. 20, dezembro 2013.

OVALLE, Carlos Ospina. La estrategia en Colombia: variaciones del centro de gravedad. **Perry Center Ocasional Paper**, [s. L.], p.1-34, abr. 2014.

OVIDEO, Sofia; CASTRO, Vanessa. **Una historia colombiana llamada: VIOLENCIA**. La Marea, 2015. Disponível em: <http://www.lamarea.co/noticias/una-historia-colombiana-llamada-violencia/>. Acesso em 26 abr. 2017.

PALACIOS, Marcos. **Seminario haciendo la paz**: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia. *Semana.com*. 2001. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/articulo/marcos-palacios-seminario-haciendo-paz-reflexiones-perspectivas-del-proceso-paz-colombia-ponencia/45663-3>. Acesso em 10 jun. 2017.

PATERSON, Pat. Conflict resolution in Colombia. **Perry Center Ocasional Paper**, [s. L.], p.1-33, jun. 2013.

PÉCAUT, Daniel. Lógicas económicas, militares e políticas na “guerra” colombiana. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (orgs.). **Paz & terrorismo**. São Paulo: Editora Hucitec, p. 243-259, 2004.

PERDOMO, Sonia C. V. **Análisis del papel de las fuerzas militares durante el proceso de paz entre el gobierno y las FARC-EP**: período 1998-2002. Colômbia: Universidade Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2013.

PEREIRA, Letícia. Colômbia: as FARC e os diálogos de paz. **Série Conflitos Internacionais**, v. 2, n. 1, p. 1-5, fev. 2015.

PEREIRA, Paula Gomes. Peace Processess in Central American countries: an analysis of the U.S. changing roles. **Revista de Estudos Internacionais**, [s. L.], v. 7, n. 1, p.48-69, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [s. L.], v. 58, n. 24, p.121-143, jun. 2016.

POLLACHI, Natália; CARVALHO, Carlos Eduardo Ferreira de. **Fragilização do Estado na Colômbia**: estabilidade econômica, crime organizado e violência política, 2011. Disponível em: [http://www.pucsp.br/iniciacaoocientifica/20encontro/downloads/artigos/NATALIA\\_POLLACHI.pdf](http://www.pucsp.br/iniciacaoocientifica/20encontro/downloads/artigos/NATALIA_POLLACHI.pdf). Acesso em 05 dez. 2017.



- POSSO, Camilo González. Negotiations with the FARC: 1982-2002. In: GARCÍA-DURÁN, Mauricio (ed.). **Accord: Alternatives to war – Colombia's peace processes**. Conciliation Resources: Londres, 2004, p. 46-51.
- PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. **Logic of comparative social inquiry**. Minnesota: John Wiley & Sons, Inc., 1970.
- RAGIN, Charles C. **The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies**. California: university of California Press, 1987.
- REYES, Elizabeth. Colômbia e FARC anunciam acordo para eliminar minas terrestres. EL País, 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/08/internacional/1425775737\\_714038.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/08/internacional/1425775737_714038.html). Acesso em 11 abr. 2018.
- RHENALS, Remberto; TORRES, Alejandro. El desempeño macroeconómico colombiano en el cuatrienio Pastrana: recesión y recuperación frágil. **Perfil de Coyuntura Económica**, [s. L.], p.37-63, out. 2003.
- RIVERA, Edgar de Jesús Velásquez. Historia del paramilitarismo en Colombia. **História**, São Paulo, v. 26, n. 1, p.134-153, 2007.
- RIVERA, Mauricio. The sources of social violence in Latin America. **Journal Of Peace Research**, [s.l.], v. 53, n. 1, p.84-99, 2 nov. 2015.
- ROCHE, Fabio López de la. Aprendizajes y encrucijadas del periodismo: Entre la Paz de Pastrana y la seguridad democrática de Uribe. **Palabra Clave**, Bogotá, n. 13, dez. 2005.
- RODRÍGUEZ, Edwin Cruz. Relaciones cívico-militares, negociaciones de paz y postconflicto en Colombia. **Criterio Jurídico Garantista**, Bogotá, v. 8, n. 13, p. 12-41, jun./dez. 2015.
- ROMERO, Mauricio. Changing Identities and Contested Settings: Regional Elites and the Paramilitaries in Colombia. **International Journal Of Politics, Culture, And Society**, Colômbia, v. 14, n. 1, p.51-69, 2000.
- \_\_\_\_\_. Negotiating with the paramilitaries: a minefield or a road to peace? In: GARCÍA-DURÁN, Mauricio (ed.). **Accord: Alternatives to war – Colombia's peace processes**. Conciliation Resources: Londres, 2004, p. 58-59.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. . In: RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1985. Cap. 2. p. 44-77.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1985.
- RUMMEL, R. J.. Democracy, Power, Genocide, and Mass Murder. **The Journal Of Conflict Resolution**, [s. L.], v. 1, n. 39, p.3-26, mar. 1995.
- SALAZAR, Boris. Colombia: guerra, poder y negociación. **Revista Sociedad y Economía**, n. 2, p. 7-23, abr. 2002.
- SANFORD, Victoria. Learning to Kill by Proxy: Colombian Paramilitaries and the Legacy of Central American Death Squads, Contras, and Civil Patrols. **Social Justice**, [s. L.], v. 30, n. 3, p.63-81, 2003.
- SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, dez. 1970.

\_\_\_\_\_. Comparación y Método Comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo. **La comparación en las ciencias sociales**. Madri: Alianza Editorial, p. 29-49, 1994.

SCHULTZE-KRAFT, Markus. La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. In: RETTBERG, Angelika (ed.). **Construcción de paz en Colombia**. Colombia: Universidad de los Andes, 2012, pp. 405- 433.

SCKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1985. Cap. 1. p. 3-37.

SMELSER, Neil. Notes on the Methodology of Comparative analysis of economic activity. In UNESCO. **The Social Science: problems and orientations**. Paris, Unesco, 1968.

SPENCER, Graham. Keeping the Peace? Politics, Television News and the Northern Ireland Peace Process. **Irish Journal Of Sociology**, [s.l.], v. 10, n. 2, p.57-76, nov. 2001.

SVENSON, Isak. Who Brings Which Peace? **Journal Of Conflict Resolution**, [s.l.], v. 53, n. 3, p.446-469, 19 mar. 2009.

SWEIG, Julia E. What kind of war for Colombia? **Foreign Affairs**, n. 81, set./out. 2002.

TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. **Direitos humanos como racionalidade de resistência: Um Olhar Sobre as Lutas por Paz dos Movimentos de Mulheres em Bogotá**. 2016. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

TÉLAM. **Muere en Colombia un disidente de las FARC que secuestró a un miembro de la ONU**. 2017. Disponível em: <<http://www.telam.com.ar/notas/201707/195110-colombia-farc-indulto-amnistia-guerrilleros.html>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

TÉLAM. **Governo colombiano concede anistia e indultos a 7.696 ex-guerrilheiros das FARC**. Agência Brasil, 2017a. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-07/governo-colombiano-concede-anistia-e-indultos-7696-ex-guerrilheiros>. Acesso em 02 fev. 2018.

TEMES, Alvaro de Arce y. Colombia. Las relaciones entre la sociedad civil y militar: hacia un entendimiento necesario. In: INTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica**. Madrid: Ministério de Defesa, Secretaria General Técnica, 2003.

THE ECONOMIST. **Unfunny money**. 2016. Disponível em: <<https://www.economist.com/news/americas/21697008-government-may-never-get-its-hands-guerrillas-ill-gotten-gains-unfunny-money>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

THE GLOBAL INITIATIVE. **The FARC peace process: ushering a new chapter in Colombia's history of crime and violence?** Genebra: The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2016.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: Editora da USP, 1996.

TOKLATIAN, Juan Gabriel. Colombia at war: the search for a peace diplomacy; **International Journal of Politics, Culture and Society**, v. 14, n. 2, p. 333-362, 2000.

TUFANO, Sara. **Crise política, abertura democrática e processos de paz na colômbia dos anos 1980**. 2016. 205 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

US MARINE CORPS. **Counter guerrilla operations**. Small Wars Journal, Washington D.C., 1986. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=http://smallwarsjournal.com/documents/fm90-8.pdf>. Acesso em 02 jan. 2018.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Economia Micro e Macro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. Nueva prospectiva para la paz de Colombia. **Convergencia, Revista de Ciencias Sociales**, v. 10, n. 31, p. 59-87, jan./abr. 2003.

\_\_\_\_\_. The government and the ELN: two discourses that don't meet. In: GARCÍA-DURÁN, Mauricio (ed.). **Accord: Alternatives to war – Colombia's peace processes**. Conciliation Resources: Londres, 2004, p. 52-57.

VELÁSQUEZ, Carlos Alfonso. **La esquiwa terminación del conflicto armado en Colombia**. Medellín: La Carreta Editores, 2011.

\_\_\_\_\_. The government and the ELN: two discourses that don't meet. In: GARCÍA-DURÁN, Mauricio (ed.). **Accord: Alternatives to war – Colombia's peace processes**. Conciliation Resources: Londres, 2004, p. 52-57.

VILLALOBOS, Joaquín. **Comparaciones de los conflictos y procesos de paz de Colombia y El Salvador**. In: CEPEDA, Fernando; ARNISON, Cynthia; BERNAL, Ana Teresa. **Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia**. Bogotá: Áncora, 2001.

WHITE, Timothy J.. **Lessons from the Northern Ireland Peace Process**. Wisconsin: University Of Wisconsin Press, 309 p., 2013.

WILLS-OTERO, Laura; HOYOS, Carlos Andrés. Colombia en 2015: Paz, elecciones regionales y relaciones entre las ramas del poder público. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, Chile, v. 36, n. 1, p.75-101, jan. 2016.

YAGOUB, Mimi. **Las elusivas finanzas de las FARC y sus implicaciones para la paz**. 2016. Disponível em: <<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/las-elusivas-finanzas-de-las-farc-y-sus-implicaciones-para-la-paz/>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

YANAKIEW, Monica. **Acordo de paz entre governo colombiano e as Farc entra em vigor hoje**. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-12/acordo-de-paz-entre-governo-colombiano-e-farc-entra-em-vigor-hoje>>. Acesso em: 06 dez. 2017.