

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

ANAÍS MEDEIROS PASSOS

**O *OVERLAY* NA AGENDA DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO
SUL: AS FARC E OS PLANOS COLÔMBIA 1 E 2**

Porto Alegre

Novembro de 2012

ANAÍS MEDEIROS PASSOS

**O *OVERLAY* NA AGENDA DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO
SUL: AS FARC E OS PLANOS COLÔMBIA 1 E 2**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Relações
Internacionais da Faculdade de Ciências
Econômicas da UFRGS, como requisito
parcial para obtenção do título Bacharel
em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre

Novembro de 2012

ANAÍS MEDEIROS PASSOS

O *OVERLAY* NA AGENDA DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL: AS FARC E OS PLANOS COLÔMBIA 1 E 2

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi - Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Érico Duarte Esteves
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Para nosotras

AGRADECIMENTOS

Prometi a mim mesma que não iria citar nomes nos agradecimentos, pois eventualmente esqueceria alguém ou algo. Vamos ver se mantenho a promessa até o final desta página. Afinal, foram cinco anos de dedicação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Em primeiro lugar, agradeço aos professores do curso de Relações Internacionais que com certeza tornaram minha vida acadêmica mais instigante. Em especial (lá vem o primeiro nome...) gostaria de agradecer ao Professor Carlos Schmidt Arturi, quem me acompanhou desde o início da graduação e me introduziu à grande parte das leituras que marcaram a minha formação intelectual, tendo sido o orientador deste trabalho. Também gostaria de agradecer a todos os funcionários desta Universidade, pois sem eles nada disso haveria acontecido.

Agradeço de coração aos meus colegas e amigos. Com certeza vocês tornam minha vida muito mais divertida. Espero poder levá-los para o resto da minha caminhada. Apesar de nossas diferenças (e sei que, em alguns casos, são muitas) acredito sinceramente que iremos ainda compartilhar muitas histórias juntos.

Agradeço aos companheiros e companheiras do Levante Popular da Juventude. Sem vocês a minha vida não teria significado. Guardo todos com muito carinho. Agradeço também a todos os outros militantes, sonhadores, feministas, homens e mulheres que conheci em minha trajetória, que admiro e respeito.

Não poderia deixar de agradecer à minha família, aos meus pais, Manoel e Márcia, que me deram todo o apoio para concluir os meus estudos e continuam a dar, ao meu irmão e às minhas irmãs, Lourenço, Maitê e Clarice. Igualmente agradeço à minha vó Bitá, que me mimou diariamente na etapa final de entrega deste trabalho. Por fim, agradeço em especial o companheirismo e paciência do Alex (que só ele sabe o quanto foi). A todos vocês, muito obrigada.

*que se pinte de negro, que se pinte de mulato,
não só entre os alunos, mas também entre os
professores; que se pinte de operário e
camponês, que se pinte de povo, porque a
Universidade não é patrimônio de ninguém e
pertence ao povo*

(Ernesto Che Guevara, 1959)

RESUMO

O objeto desta monografia é a cooperação securitária entre os Estados Unidos e a Colômbia, mais especificamente os Planos Colômbia acordados em 2000 e 2007. A hipótese de trabalho é que existe um *overlay* (sobreposição) na agenda de segurança da América do Sul, a partir do enquadramento das FARC como uma organização terrorista e da transposição do combate às drogas ao conflito armado. A metodologia utilizada é a de rastreamento do processo, buscando identificar os objetivos, financiamento e resultados de ambos os acordos. Além disso, procede-se à contextualização da referida cooperação, analisando o surgimento e o desenvolvimento das FARC, bem como a evolução das relações bilaterais entre os Estados Unidos e a Colômbia. Identificamos que, após os atentados de 11 de setembro, o conflito armado articula-se à Guerra Global dos Estados Unidos contra o terrorismo e ao combate de ilícitos, passando por uma progressiva internacionalização e militarização. Entendemos que esses fatos, explícitos na modificação do escopo do Plano Colômbia 1, nos permitem afirmar que existe o *overlay* dos interesses estadunidenses no país. Nas conclusões, buscamos traçar algumas perspectivas para as negociações de paz entre o governo e as FARC, bem como para o desenrolar do conflito, o qual passa por um processo de nacionalização atualmente.

Palavras-chave: Estados Unidos, Colômbia, FARC, terrorismo, conflito armado, combate às drogas.

ABSTRACT

This paper analyses the cooperation between the United States and Colombia, more specifically the Colombia Plans settled in 2000 and 2007. The hypothesis is that there is an overlay in the security agenda of South America, through the labeling of FARC as a terrorist organization and the junction between war on drugs and armed conflict. The methodology used was process tracking, aiming to identify the objectives, financing and results of both agreements. Besides that, it aims to contextualize them, analyzing the origins and developing of FARC and the evolution of bilateral relations between the United States and Colombia. After September 11th, armed conflict merges with the Global War on Terrorism of United States and the war on drugs, experimenting a progressive internationalization and militarization. These facts, demonstrated by the changings in the scope of Colombia Plan 1, support the idea that there is indeed an overlay of the United States interests in the country. As a purpose of conclusion, we search to lay down some perspectives for the undergoing negotiations of peace between the Colombian government and FARC, as well as for the conflict itself, seen as going through a nationalization process nowadays

Keywords: United States, Colombia, FARC, terrorism, armed conflict, war on drugs.

RESÚMEN

El objeto del presente trabajo es la cooperación de seguridad entre los Estados Unidos y Colombia, más específicamente los Planes Colombia acordados en 2000 y 2007. La hipótesis es que existe un *overlay* (“sobreposición”) en la agenda de seguridad de América del Sur, a partir de la clasificación de las FARC como una organización terrorista y de la junción entre la lucha contra las drogas y el conflicto armado. La metodología utilizada fue el rastreo de proceso, para identificar los objetivos, financiamiento y resultados de los dos acuerdos. También contextualizamos la cooperación a través del surgimiento y desarrollo de las FARC, así como el desarrollo de las relaciones entre los Estados Unidos y Colombia. Identificamos que después del 11 de septiembre, el conflicto armado se encuentra articulado a la Guerra Global de los Estados Unidos contra el terrorismo y la lucha contra las drogas, pasando por una progresiva internacionalización y militarización. Comprendemos que esos hechos, los cuales aparecen en los cambios del contenido del Plan Colombia 1, nos permiten decir que existe un *overlay* de los intereses de EE.UU. en la región. En las conclusiones, dibujamos unas perspectivas para las negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC y para el conflicto en sí, el cual enfrenta un proceso de nacionalización hoy en día.

Palabras clave: Estados Unidos, Colombia, FARC, terrorismo, conflicto armado, lucha contra las drogas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Divisão dos recursos do Plano Colômbia 1	p. 66
Divisão dos recursos do Plano Colômbia 1 por origem.....	p. 68
Destinação dos recursos dos Estados Unidos para a Colômbia (1999-2005).....	p. 70
Divisão dos recursos do Plano Colômbia 2	p. 72
Assistência ao Plano Colômbia (2000-2012)	p. 75

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUDH: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

AUC: Autodefesa Unidas da Colômbia

CSR: Serviço de Pesquisa do Congresso dos EUA

CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular

DNP: Departamento Nacional de Planejamento

DAS: Departamento Administrativo de Segurança

ELN: Exército de Libertação Nacional

EPL: Exército Popular de Libertação

EUA: Estados Unidos da América

EUROJUST: Agência Europeia para o Reforço da Cooperação Judiciária

EUROPOL: Serviço Europeu de Polícia

FARC: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

M-19: Movimento 19 de abril

ONU: Organização das Nações Unidas

OEA: Organização dos Estados Americanos

PC: Partido Comunista

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USSOUTHCOM: Comando Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	p.14
1. CONDICIONANTES REGIONAIS E NACIONAIS.....	p.20
1.1 Características estruturais da segurança na América do Sul e na Região Andina.....	p.20
1.1.1 O complexo regional sul-americano.....	p.21
1.1.2 A Região Andina.....	p.22
1.2 A presença dos Estados Unidos e a Guerra Global contra o terrorismo.....	p.24
1.3 O Estado e a sociedade colombiana.....	p.31
2. ANTECEDENTES DO PLANO COLÔMBIA.....	p.35
2.1 Movimentos guerrilheiros na Colômbia.....	p.35
2.2 Relações Estados Unidos e Colômbia.....	p.41
2.2.1 Os Anos 80.....	p.43
2.2.2 Os Anos 90.....	p.48
3. OS PLANOS COLÔMBIA 1 E 2.....	p.54
3.1. Andrés Pastrana e a Estratégia pela Paz.....	p.54
3.2 O governo de Álvaro Uribe e a Política de Segurança Democrática.....	p.57
3.3 O Plano Colômbia 1.....	p.60
3.3.1 O Plano Colômbia em números.....	p.67
3.4. Avaliação do governo colombiano.....	p.70
3.5 O Plano Colômbia 2	p.71
3.5.1 O Plano Colômbia 2 em números.....	p.73
4. PERSPECTIVAS PARA O PAÍS E A REGIÃO.....	p.77
4.1 O Governo de Juan Manuel Santos	p.77

4.2 Violações de Direitos Humanos cometidas pelo governo	p.79
4.3 As FARC hoje.....	p.80
4.4 A política dos Estados Unidos para a região (2008-2012).....	p.84
CONCLUSÕES.....	p.87
ANEXOS.....	p.90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	p.97

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa o desenvolvimento da cooperação securitária entre os Estados Unidos e a Colômbia, tendo por foco os acordos firmados em 2000 e 2007, os quais convencionaremos em denominar Plano Colômbia 1 e Plano Colômbia 2, respectivamente. Essa relação, historicamente marcada pela proximidade, ao longo dos anos 80 e 90 passou a priorizar o combate às drogas ilícitas, convertendo o país em um grande receptor de ajuda militar estrangeira (TICKNER, 2008; LOVEMAN, 2006; TOKATLIÁN, 2002, 2000). Os anos 2000 inauguram a Guerra Global dos Estados Unidos contra o terrorismo, exacerbando uma tendência de securitização previamente existente. No mesmo ano, são aprovados o primeiro Plano Colômbia e o *US Aid Package*. Os dois acordos possibilitam a inserção da agenda estadunidense na região mediante o enquadramento das *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) como um grupo terrorista¹ e a ênfase na sua ligação com o narcotráfico². O interesse explícito no Plano Colômbia (1999, p. 30-31 *apud* RAMÍREZ, 2001, p. 26) é desarticular os “os vínculos estreitos dos traficantes com grupos armados à margem da lei que obrigaram as Forças Armadas a se focar em um aporte firme e decisivo à luta integral e coerente contra essa ameaça”³.

A estratégia do país, a partir do Governo de Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010), descarta negociações políticas com as FARC⁴, em concordância com a orientação dos Estados Unidos que passa, já no final dos anos 90, da contenção para a eliminação dos grupos armados (EUA, 1999)⁵. Nesse sentido, identificamos uma convergência política entre Washington e Bogotá em relação ao tratamento do conflito colombiano e, mais especificamente, as FARC. Esses acordos marcam uma política

¹ As FARC aparecem pela primeira vez na classificação dos Estados Unidos de organizações terroristas em 1997. O Exército de Libertação Nacional (ELN) também está incluído na lista. Ver (EUA, 1997). Os EUA mantém a classificação nos anos posteriores. Ver (EUA, 2004, 2007) e Beitell (2011).

² Ver, por exemplo, *Press Briefing of Colin Powell* (02/12/2001), onde se reconhece a não diferenciação entre grupos narcotraficantes, organizações terroristas e as FARC.

³ Tradução da autora. No original: “los vínculos estrechos de los traficantes con los grupos armados al margen de la ley [que] han obligado a las Fuerzas Armadas a enfocarse en un aporte firme y decisivo a una lucha integral y coherente contra esta amenaza”

⁴ Inclusive o ex-presidente declarou recentemente, sobre as atuais negociações no governo de Santos, que a Colômbia estava mais interessada em negociar com terroristas do que prezar pela segurança nacional (El Nuevo Herald, 28/10/2012).

⁵ Segundo o documento (p.1): “o nosso objetivo é eliminar os lugares seguros para atividades terroristas, cortar suas fontes de financiamento, desarticular suas células, terminar com seus movimentos e criminalizar o seu comportamento”. Tradução da autora. No original: “Our goal is to eliminate terrorist safehavens, dry up their sources of revenue, break up their cells, disrupt their movements, and criminalize their behavior”.

doméstica colombiana progressivamente militarizada e repressiva, baseada na premissa de que, como coloca a autora Diana Rojas (2009, p.116), “o fim das drogas significará o fim do conflito armado, e o fim do conflito armado conduzirá ao fim do negócio das drogas”. O gasto do PIB em Defesa passa de 3,5% em 1999 para 4,23% do PIB em 2005 (COLÔMBIA, 2006), colocando a Colômbia com um dos maiores percentuais latino-americanos. Entre 2000 e 2006, o país recebe um montante no valor de US\$8,69 bilhões de dólares provenientes dos Estados Unidos (BEITTEL, 2011, p. 34-35).

Em vista dos acontecimentos acima mencionados, a pesquisa orientou-se pela seguinte questão: *os Planos Colômbia 1 e 2 indicam uma ingerência dos Estados Unidos no país ?* A hipótese que levantamos é que o *enquadramento das FARC como um grupo terrorista e a alegação de sua fusão com grupos narcotraficantes nos permitem concluir que existe um overlay⁶ na agenda de segurança da América do Sul, mediante a articulação do conflito armado colombiano à “guerra global” e ao combate às drogas, sob coordenação dos Estados Unidos.*

Baseado nesta pergunta de pesquisa, o objetivo central do trabalho é analisar os Planos Colômbia 1 e 2 no tratante ao seu processo de negociação, financiamento, objetivos e resultados. Como objetivos secundários e correlatos a este fim, temos 1.o estudo de características de segurança da América do Sul e da Região Andina, 2.a análise do surgimento e evolução dos movimentos guerrilheiros na Colômbia face à economia das drogas, 3. a contextualização da cooperação securitária entre EUA e Colômbia anterior ao Plano Colômbia, 4.o estudo do enquadramento das FARC nestes acordos nos anos 80 e 90, 5.além de buscar traçar algumas perspectivas para esta relação, bem como para as atuais negociações de paz entre o governo colombiano e as FARC. Estes elementos nos permitem estabelecer o cenário no qual a cooperação securitária entre os dois países desenvolve-se.

Como marco teórico, levamos em consideração algumas características estruturais da segurança na América do Sul e, mais especificamente, na Região Andina, bem como traços marcantes do Estado e da sociedade colombiana. O conceito de *overlay* (sobreposição) trazido por *Buzan e Waever* (2003, p. 61) nos fornece algumas explicações quanto à penetração da Guerra Global ao terrorismo na Colômbia e, por isso, é central na formulação da nossa hipótese de trabalho. Segundo estes autores, em alguns casos a presença de uma potência externa na região é tão forte que sujeita um

⁶ Empregamos o termo em inglês para preservar o significado do conceito.

complexo regional de segurança às pautas desse país, ignorando determinações regionais. Seria o caso do que ocorreu com a Europa durante a Guerra Fria e com a Ásia, a África e as Américas durante o período da colonização. No caso da Região Andina, Arlene Tickner e Ann Mason (2003) argumentam que uma dimensão central da sua dinâmica de segurança é o *overlay* dos imperativos dos Estados Unidos em matéria de segurança, os quais haveriam suprimido os padrões regionais e locais de interação.

Há também que levar em consideração a análise do teórico Didier Bigo (2008), quanto ao significado implícito na estratégia estadunidense. Para este autor, os Estados Unidos e seus aliados propagam a ideia de uma permanente insegurança global. Diante da alegação de que existe uma ameaça terrorista global e permanente, outros países são estimulados e, em certo sentido, coagidos a colaborar com essa pauta política. Caso contrário, existe o risco de serem tachados de coniventes ou irresponsáveis em relação a grupos terroristas.

Existe uma ampla literatura que analisa as relações entre os Estados Unidos e a Colômbia e uma possível ingerência da potência no país. Para Juan Gabriel Tokatlián (1988, p. 43), a cooperação entre a Colômbia e os Estados Unidos é uma parte constituinte do conflito colombiano, pois a lógica proibicionista adotada por Washington e replicada no país sobre as drogas ilícitas descarta uma solução efetiva ao problema. Nesse sentido, Alejandra Guágueta (2006, p. 205) afirma que os Estados Unidos converteram-se gradualmente em “mais um ator do espaço doméstico” colombiano, participando e determinando ativamente a dinâmica de segurança colombiana. Daniel Pécaut (2001, p. 2), por sua vez, alerta para uma possível ingerência estadunidense nos assuntos domésticos do país mediante a internacionalização do conflito e a ideia de que a Colômbia é um Estado falido, incapaz de solucionar os seus problemas domésticos. Já Adrián Bonilla (2003, p.7) é enfático ao afirmar que os Estados Unidos se comportam como um país hegemônico na região, sendo os interesses dos países andinos irrelevantes para Washington.

Por outro lado, Arlene Tickner (2008, p. 91) pondera que a proximidade com os Estados Unidos é um fato histórico na política externa do país. Nesse sentido, não existe uma ingerência puramente unilateral, visto que há uma predisposição por parte do governo colombiano para que a cooperação ocorra. Essa posição é compartilhada por Roberto Arana (2008, p. 264), segundo o qual a dependência estrutural dos países latino-americanos não significa uma subordinação automática aos interesses de Washington. Prova disso seria a oscilação entre as doutrinas *respice polum e respice*

similia na política externa colombiana, as quais representam períodos de maior proximidade ou distanciamento em relação aos Estados Unidos.

Além disso, as FARC e a violência presente na Colômbia também continuam a ser o foco de inúmeros estudos, notavelmente na América Latina. Tratando-se de um assunto polêmico, as análises diferem. Juan Gabriel Tokatlián (2006, p. 249) reconhece que as FARC vem perdendo muito de seu ethos revolucionário, porém rejeita a noção de narcoguerrilha, a qual tornou-se presente nas declarações estatais desde o governo de Ronald Reagan (1981-1988)⁷. O termo narcoguerrilhas enfatiza a fusão de grupos armados e narcotraficantes, os quais passam a ser tratados como uma única ameaça ao Estado colombiano. Já Carlos Malamud (2003, p.8) afirma que o discurso hoje adotado pelas FARC abandonou preceitos marxista-leninistas, passando a empregar um discurso nacionalista, “vazio de conteúdo e puramente retórico”. Escalante Gonzalbo (2009, p. 84-85) frisa, nesse sentido, que existe hoje a colaboração em distintos níveis, e com distintos propósitos, entre os grupos guerrilheiros e as organizações narcotraficantes. Essa relação dota as FARC de uma grande capacidade econômica. Já nas análises de James Petras (sd) a importância hoje do grupo para a luta de classes no país, a despeito de suas relações com o narcotráfico, deveria ser o fator predominante ao analisarmos o seu caráter. Segundo o pensador, a capacidade de mobilização social das FARC representa uma ameaça ao poder de Washington. Daniel Pécaut (2008), por sua vez, argumenta que a Colômbia nunca consolidou uma unidade nacional e não possui capacidade para deter o monopólio da violência no país, o que explica o surgimento das FARC e sua longevidade ao longo dos anos.

Como pode ser notado, existe uma bibliografia latino-americana vasta sobre o conflito colombiano e os grupos armados presentes no país. Diferentes perspectivas podem ser utilizadas para analisar uma mesma situação. O estudo buscou mapear os principais autores e contribuições para a análise do tema, focando-se na hipótese de trabalho. Não tendo a intenção de esgotar a bibliografia disponível, buscamos trazer novas contribuições para este assunto que sem dúvida continuará a ser objeto de preocupação e interesse por parte de pesquisadores e demais estudiosos.

O presente texto divide-se em quatro capítulos. O primeiro capítulo analisa os condicionantes regionais e nacionais que influenciam a cooperação securitária entre os

⁷ O primeiro uso do termo “narcoguerrilha” atribui-se a Lewis Tambs, embaixador dos Estados Unidos em Bogotá (1983-1985), que vivenciou um período de expansão do narcotráfico e dos grupos guerrilheiros (VIANA, 2009, p. 38).

Estados Unidos e a Colômbia. A primeira seção debate as características da América do Sul e da Região Andina: a existência de ameaças transnacionais, a importância da análise regional, o estado de “quase violência” e a penetração da agenda de segurança de outras potências. Além disso, considera as especificidades da Região Andina: maior influência dos militares, presença dos Estados Unidos, altos índices de violações dos direitos humanos, concentração em diversos países do cultivo e processamento das drogas ilegais. A segunda seção reflete sobre a articulação da agenda latino-americana à estadunidense, mediante a ideia de uma Guerra Global contra o terrorismo que incorpora o crime organizado, grupos guerrilheiros e narcotraficantes presentes na região. Para esta análise, nos referenciamos na Escola de Copenhague e nos escritos de Didier Bigo e Anastassia Tsoukala. Na terceira seção, refletimos sobre dois conceitos chave que permeiam a literatura: a fragmentação do Estado colombiano e a violência constante que atravessa a sua história. Utilizamos a obra de PALACIOS & SAFFORD “*País fragmentado, sociedad dividida*” (2002) para reconstituir com brevidade a formação da sociedade colombiana. Essas três seções nos oferecem um amplo quadro global, regional e nacional que serve de subsídio para a compreensão da relação bilateral entre Estados Unidos e Colômbia.

O segundo capítulo aborda os antecedentes do Plano Colômbia. A análise concentra-se sobre dois aspectos: o surgimento e desenvolvimento das FARC e a cooperação securitária desenvolvida entre Estados Unidos e Colômbia nos anos 80 e 90. No tratante ao primeiro ponto, o objetivo é resgatar as raízes históricas e sociais das FARC, as quais se relacionam a movimentos de resistência camponeses contra a violência oficial (VÉLEZ, 2001; PATAQUIVA GARCIA, 2009). Ao mesmo tempo, reconhecemos que o desenvolvimento da economia das drogas ilegais na Colômbia impacta profundamente as FARC e modifica sua estrutura de funcionamento. No tratante ao segundo ponto, identificamos a gradual proeminência de certas pautas na agenda de cooperação bilateral. O combate ao narcotráfico passa a ser o eixo norteador da política estadunidense para a América Latina e, conseqüentemente, para a Colômbia. Já a Guerra ao Terrorismo implica na classificação das FARC enquanto um grupo terrorista e sujeita a Colômbia a uma intensa parceria nesta matéria.

O terceiro capítulo analisa propriamente os Planos Colômbia 1 e 2. Visando uma análise mais contextualizada, nos detemos primeiramente nos governos de Andrés Pastrana e Álvaro Uribe. O primeiro governo é eleito através de um discurso que defende uma política externa colombiana focada em negociações de paz com os grupos

guerrilheiros. É neste período que ocorre uma maior internacionalização do conflito colombiano mediante a construção da Colômbia enquanto um Estado-problema (RAMÍREZ, 2001). As inúmeras negociações sobre o texto definitivo do Plano Colômbia possibilitam aos Estados Unidos a garantia de seus interesses no país. Álvaro Uribe é eleito com a promessa de uma solução mais efetiva ao problema do narcotráfico e de grupos armados. Sua política torna-se ainda mais próxima dos Estados Unidos. O governo adota uma política doméstica militarizada e securitizada, passando a classificar as FARC como uma organização “narcoterrorista”. A partir de 2007 identificamos um progressivo desengajamento dos Estados Unidos em termos militares e econômicos na região, o que leva a uma nacionalização do conflito e, talvez, como argumentam os pesquisadores do grupo coordenado por Juan Fernando Londoño (Policy Paper 36, 2008), da *Universidad Externado de Colombia*, pode indicar o fim das relações privilegiadas iniciadas em 2000.

No último capítulo, buscamos delinear algumas perspectivas para a Colômbia e para um possível acordo de paz definitivo com as FARC. Tendo este objetivo, analisamos o governo de Juan Manuel Santos, as suas continuidades em relação à política doméstica e à cooperação bilateral com os Estados Unidos. Buscamos, no limite que as fontes permitem, entender o período conjuntural pelo qual passam as FARC atualmente. Além disso, brevemente retomamos as principais violações de direitos humanos ocorridas no governo de Álvaro Uribe, frisando a necessidade de mudança.

Tendo em vista essa estrutura, utilizamos as seguintes fontes para pesquisa: 1) dados oficiais do governo colombiano provenientes do Departamento Nacional de Planejamento (DNP) e do governo dos Estados Unidos, presentes em publicações do Congresso e outras instituições; 2) dados do Departamento das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC) e de ONGs de direitos humanos; 3) bibliografia especializada na área de relações bilaterais Estados Unidos e Colômbia, FARC, conflito armado, economia das drogas; 4) notícias de jornais impressos e digitais, buscando trazer um panorama atualizado do desenrolar do conflito colombiano.

1. CONDICIONANTES REGIONAIS E NACIONAIS

1.1 Características estruturais da segurança na América do Sul e na Região Andina

1.1.1 O complexo regional sul-americano

O objetivo desta seção é identificar algumas características estruturais da segurança na América do Sul e na Região Andina. Tal fim justifica-se pela necessidade de contextualizar o desenvolvimento da cooperação securitária entre a Colômbia e os Estados Unidos, apontando quais são os elementos que nos permitem antever dificuldades e facilidades nesta relação, bem como explicar os seus fundamentos.

Existe uma ampla literatura latino-americana que salienta as especificidades da Região Andina quanto à sua dinâmica securitária (TICKNER, 2008; TOKATLIÁN, 2006, 2002; BONILLA, 2003). Isto se daria tanto pela existência de Estados pouco consolidados e de baixos indicadores sociais, quanto pela concentração nesta região de disputas fronteiriças e de problemas de segurança transnacionais (tráfico, crime organizado). Ao contrário da América do Sul, que teria avançado nas últimas décadas na institucionalização da cooperação interestatal, a Região Andina representaria um foco de instabilidade no continente.

Em primeiro lugar, consideramos que a América do Sul possui elementos que a caracterizam como uma região de segurança, podendo, dessa forma, ser tratada separadamente enquanto tal. Neste sentido, nos é útil o conceito de complexo regional de segurança para descrever a América do Sul. Barry Buzan e Ole Waever definem no livro *“Regions and Powers: the structure of international relations”* um complexo regional de segurança como um conjunto de unidades cujos processos de securitização⁸ estão a tal ponto conectados que seus problemas de segurança não podem ser entendidos e resolvidos separadamente (2003, p.44). Essa definição foi desde então largamente empregada por estudos de segurança internacional para descrever uma ou outra região.

Este primeiro traço estrutural deve ser entendido mediante algumas ressalvas. O objetivo dos autores com o livro é estabelecer o nível regional como uma base relevante para compreender os processos de securitização a nível mundial. A análise regional aparece como um complemento às análises puramente nacionais ou globais (não como

⁸ O processo de securitização diz respeito não ao que é e o que não é uma ameaça, mas sob quais condições ela se torna uma. (BUZAN; WAEVER, 2003, p.71).

um substituto). Segundo Barry Buzan e Ole Wæver, o foco dos estudos de segurança internacional normalmente foi dois extremos: o nível global e o nível nacional. É, pois, necessário fazer uma mediação entre as duas análises. As dinâmicas de segurança são relacionais e é relevante compreender o contexto regional e global no qual os Estados inserem-se; escrevem os autores: “a segurança de nenhuma nação restringe-se a si mesma”⁹ (*ibidem*, p.43).

Em segundo lugar, existem questões de segurança transnacionais que representam um potencial impulso à cooperação interestatal, embora na prática não tenham promovido a sua institucionalização e consolidação. O narcotráfico e o tráfico de armas aparecem sem dúvida como umas das questões mais significativas. Desde o Pós-Guerra Fria, nota-se uma ênfase a questões não estatais de segurança, como o contrabando, o narcotráfico e a violência civil¹⁰. Os fatores que condicionam a segurança sul-americana são, sobretudo, não estatais. Entretanto, a cooperação em matéria de segurança e defesa segue pouco institucionalizada na região (PAGLIARI, 2009), assim como nas demais áreas existentes (comercial, energética, política).

Em terceiro lugar, ainda que a América do Sul não tenha enfrentado conflitos interestatais significativos nas décadas recentes, isso não significa que seja uma região pacífica. Esse estado é caracterizado por David Mares (2001) como sendo uma “paz violenta”, onde a barganha política é realizada através do uso controlado da força. Nesse sentido, Antônio Mitre (sd) aponta a existência de um aparente paradoxo entre a frágil constituição interna dos países latino-americanos em geral, revelada pelos elevados índices de violência doméstica, e a relativa paz no cenário externo nas últimas décadas¹¹.

⁹ Tradução da autora. No original: “no nation’s security is self-contained”.

¹⁰ O cenário pós-Guerra Fria revalorizou o cenário regional, em detrimento de uma polarização mundial (HALLIDAY, 1999), questionando a exclusividade do Estado sobre os assuntos de segurança. Ainda que não exista uma substituição do Estado por uma entidade supranacional ou transnacional, verifica-se uma modificação das suas funções e dos temas com os quais lida.

¹¹ Escreve o autor (sd, p.17) “Em contrapartida, os países da América do Sul, relativamente bem-sucedidos na consolidação de suas soberanias e na solução de conflitos no cenário externo, parecem estar mais expostos à violência doméstica e à guerra civil do que os Estados Unidos ou as sociedades europeias desenvolvidas, onde a tendência tem sido a diminuição constante dessas ameaças, à medida que se passa do século XVIII ao XIX, e deste para o XX.” Isso estaria relacionado à própria fraqueza estatal para fazer cumprir as leis e controlar os territórios nacionais. A incapacidade dos Estados de travar guerras seria apenas uma consequência desse processo. Do século XX até o final da Segunda Guerra Mundial três episódios evoluíram para conflitos interestatais: a Guerra do Chaco (1932), o enfrentamento envolvendo Peru e Colômbia em Letícia (1932-1933) e a disputa entre Peru e Equador pelo controle de territórios adjacentes ao rio Maranhão (1941-1942). Outros litígios que não se tornaram guerras latino-americanas foram as disputas entre Chile e Argentina pelo canal Beagle, entre Equador e Peru na Cordilheira do Condor (1985) e entre Colômbia e Venezuela por uma área marítima.

Em quarto lugar, a penetração da agenda de segurança de outras potências é uma realidade. O terrorismo, por exemplo, só pode ser tomado como um ponto de preocupação para os países do ponto de vista dos Estados Unidos (CEPIK, ARTURI, 2011). Na América do Sul, o tema não possui a gravidade necessária para uma mobilização política em torno da pauta. Entretanto, como nenhum país quer ser visto como conivente com o terrorismo, a pauta é levada em consideração na agenda regional.

1.1.2 A Região Andina

Barry Buzan e Ole Waever introduzem o conceito de subcomplexos para salientar as especificidades existentes na América do Sul. Segundo estes autores, o complexo da América do Sul teria em seu interior a formação de dois subcomplexos: o Andino e o Cone Sul (2003, p. 304-339). Enquanto o primeiro apresenta um padrão de rivalidade, no segundo as tensões foram diminuídas ao longo do tempo através do desenvolvimento de mecanismos de ajuda e confiança mútua. Quer aceitemos ou não a definição desses dois subcomplexos regionais¹², é inegável o contraste entre a evolução político-militar do Cone Sul e da Região Andina nas últimas décadas¹³. Diversas características contribuem para que a região seja vista como um foco de vulnerabilidade e preocupação. A internacionalização da questão colombiana ao longo dos anos 2000, a partir de ideia da Colômbia como um Estado-problema, certamente auxiliou para esta formulação.

Um primeiro traço estrutural da Região Andina é a grande influência política dos militares, estando eles sujeitos a um comportamento corporativo – particularmente no Peru, no Equador e na Venezuela (TOKATLIÁN, 2002, p. 131). A despeito do peso que os militares tiveram na constituição dos Estados latino-americanos¹⁴, na Região Andina estes apresentam uma maior presença na gestão governamental. Isto indica uma potencial ingerência militar em assuntos civis, questionando o marco democrático presente nas relações civis militares desses países.

Em segundo lugar, existe a crescente presença militar dos Estados Unidos, especialmente na Colômbia e no Equador. A partir dos anos 90, o Comando Sul passou

¹² Marco Cepik (2005, p.7), por exemplo, não corrobora a tese de dois subcomplexos claramente delimitados, embora admita que existam dificuldades para coordenar políticas entre os países das duas regiões.

¹³ Para Monica Hirst (2003), nos anos 90 ocorreram dois movimentos contraditórios: a militarização da Região Andina concomitante ao relativo avanço da integração no Cone Sul.

¹⁴ A esse respeito, ver ROMERO (2007).

a priorizar a região em suas operações devido à preocupação por parte dos Estados Unidos com a instabilidade estatal e o crescimento do narcotráfico (STEINER,1999). A presença de fuzileiros navais na base de Manta colocou a região dos Andes num cenário de alta visibilidade e, conseqüentemente, de vulnerabilidade a incursões militares em seu território. Nesse sentido, alguns autores afirmam que os Estados Unidos tem logrado impor sua agenda de segurança na região (TICKNER, 2008, p. 12), securitizando e narcotizando as suas relações bilaterais e multilaterais.¹⁵

A articulação de conflitos regionais ou locais com o contexto externo relaciona-se, por outro lado, à falta de coesão dos governos em definir as suas prioridades nacionais. Esta pode ser considerada uma terceira característica da Região Andina: a dificuldade de coordenação regional entre os países. Existe em muitos casos a intervenção ou ingerência dos Estados Unidos na pauta regional por “convite”, não de maneira coercitiva. Este é um mecanismo clássico utilizado pelas elites da periferia para consolidar certas políticas com o objetivo de garantir seus interesses materiais, bem como recursos financeiros do exterior (RUSSEL; CALLE, 2009, p. 35).¹⁶ Ou seja, além da incapacidade dos governos nacionais em definir uma agenda própria, existe uma predisposição a uma relação mais próxima com os Estados Unidos.

A existência de altos níveis de corrupção, bem como de violação de direitos humanos, constituem um quarto elemento característico dos países andinos. Para Adrián Bonilla (2003, p. 4), a fragilidade das instituições da Região Andina e sua precariedade

¹⁵ Este fato não é novo. Historicamente, os Estados Unidos puderam introduzir sua agenda de segurança na região, possibilitando a priorização regional de suas próprias pautas. Durante a Guerra Fria, os países latino-americanos inseriram-se na disputa Leste-Oeste. Grupos de esquerda foram automaticamente tachados de comunistas e subversivos, estando sujeitos à perseguição política. A preocupação dos Estados Unidos no período refere-se aos governos nacionalistas e movimentos de esquerda. O maior temor é que a infiltração da URSS na região latino-americana interrompa o fluxo de comércio (AYERBE, 2002, p. 82). Vários acordos são assinados com o objetivo de “deter o comunismo”. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), firmado em 1947, prevê mecanismos multilaterais em caso de agressão a qualquer território. No ano seguinte, durante a IX Conferência Pan-americana, em Bogotá, é criada a Organização dos Estados Americanos (OEA). A partir do TIAR desenvolvem-se inúmeros programas de assistência técnica, econômica e militar para os países signatários. Para José Machillanda (2005, p.4), a cultura estratégica dos Estados Unidos é imperial e intervencionista, sendo a América Latina, pela distância geográfica, uma das áreas mais vulneráveis à sua penetração estratégica. De fato, durante a Guerra Fria a América Latina é vista como um palco de operações anticomunistas. Os Estados Unidos não permitiria que em sua área de influência a URSS e organizações comunistas se fortalecessem. Nesse sentido, podemos compreender a intervenção dos Estados Unidos na Guatemala, através da “Operação Êxito” em 1954, financiada pela CIA. Esta operação leva à renúncia do presidente Jacob Arbenz à presidência e sua substituição por uma junta militar.

¹⁶ A assimetria econômica entre os países andinos e os Estados Unidos favorece a aceitação da agenda de segurança da potência na região. Os Estados Unidos, por exemplo, é o parceiro comercial mais importante de cada um dos países da região. Esta vulnerabilidade econômica às políticas estadunidenses favoreceria o comportamento dos Estados Unidos enquanto um *hegemon* na região, o qual se dá ao direito de intervir nos assuntos nacionais. (BONILLA, 2003, p. 7).

obriga que a política oriente-se por relações de caráter clientelista e personalista, favorecendo a corrupção. Segundo o mesmo autor (*ibidem*, p.2), a instabilidade da Região Andina está relacionada às suas próprias fraturas culturais e étnicas.

Por último, o fato dos países andinos concentrarem o cultivo, o processamento e o tráfico de cocaína, sendo as cinco nações “atores-chave no negócio ilícito de narcóticos” (TOKATLIÁN, 2002, p. 130), contribui também para que a região seja foco de preocupação e inquietude. Sobretudo se levamos em conta que a questão das drogas a partir dos anos 90 passou a pautar a agenda estadunidense na América Latina. Na medida em que a região dos Andes passa a abrigar este tema de risco, torna-se o ponto de contato de inúmeros interesses e preocupações. Segundo Russel e Calle (2009, p. 58), a América Latina, mesmo sempre tendo sido menos prioritária que outras regiões, foi o único território onde os Estados Unidos desenvolveu uma hegemonia regional efetiva. A Região Andina seria a antiga borda do Lago Americano, vital para a proteção dos interesses dos Estados Unidos. Além disso, outros fatores tornariam a região importante. Diversos países são provedores de petróleo (Colômbia, México e Venezuela) e gás líquido (Trinidad e Tobago).

1.2 A presença dos EUA e a Guerra Global contra o terrorismo

O objetivo desta seção é contextualizar mais especificamente a cooperação securitária entre os Estados Unidos e a Colômbia a partir da Guerra Global que Washington tem empreendido contra o terrorismo. Tal associação é relevante na medida em que nos permite compreender as implicações da estratégia de Washington na América Latina e, mais especificamente, na Região dos Andes. Iremos explorar alguns conceitos implícitos nesta articulação a partir dos estudos de Didier Bigo e da Escola de Copenhague.

Os atentados de 11 de setembro permitiram aos Estados Unidos selar uma série de acordos bilaterais, com o objetivo declarado de combater o terrorismo. Embora esta cooperação seja anterior aos atentados às Torres Gêmeas, é após a data que acaba se exacerbando. Como demonstra Carlos Schmidt Arturi (2009), a cooperação securitária serviu para a desarticulação de movimentos de contestação internacional, bem como para legitimar uma maior presença militar da potência a nível global. A título de exemplo, temos os acordos firmados com a União Europeia. Em 6/dez/2001, logo após os atentados, é firmado um Acordo entre os EUA e a Europol (Agência de Polícias),

para a troca de informações estratégicas. Em 20/12/2002, é firmado um novo acordo para a troca de dados pessoais e informações correlatas. No ano seguinte, firma-se um Acordo para a Extradução e Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal. Em 28/05/04, é firmado o primeiro acordo para a troca de informações do registro de passageiros das companhias aéreas. Por último, em 06/11/2006 os EUA e a Eurojust (Agência Europeia para a Articulação entre Órgão de Justiça) estabelecem um marco para a cooperação judiciária entre as duas entidades.

No caso da América do Sul, sendo a articulação securitária interestatal menos institucionalizada e consolidada, foram firmados menos acordos. Em 2002, é criado o Grupo 3 + 1 da Tríplice Fronteira, com a participação dos Estados Unidos. Em 2005, é criada a Comunidade Latino-americana e do Caribe de Inteligência Policial. No ano seguinte, surge o Centro Regional de Inteligência na Tríplice Fronteira¹⁷.

Para Didier Bigo (2008, p.10), os Estados Unidos e seus aliados propagam a ideia de uma permanente insegurança global, obrigando outros países a agir em colaboração com a agenda proposta¹⁸. Mediante esta articulação, ocorre a globalização da insegurança pós-11 de setembro. Essa leitura do contexto mundial permite a prática de uma série de atos de exceção pelos governos, colocando em risco os direitos humanos. Nesse sentido, coloca o autor, a relação entre prática e exceção é mutuamente constitutiva. A fronteira entre o que é norma e o que é exceção depende da posição do observador. É factível a suspensão de determinadas categorias jurídicas e a criação de novas – ou a manutenção de zonas cinzentas de dúvidas:

É a suspensão de categorias jurídicas e a possibilidade de inventar novas ao mesmo tempo para preencher o vazio que cria incerteza e dúvida. Incerteza da qual o poder pode aproveitar-se na prática para desestabilizar velhas categorias (como o conceito de guerra, prisioneiro de guerra e solicitantes de asilo) ao redefini-los em oposição ao sentido jurídico previamente existente. Assim, enquanto o governo dos Estados Unidos continuar a defender a diferença entre guerra ao terrorismo e a guerra na qual se aplicam as leis relativas a prisioneiros de guerra, o país possui uma grande força em criar um regime de exceção que suspende a ordem jurídica e a reconfigura ao criar novas categorias que precisam ser definidas e ocupam o espaço que era previamente ocupado por outro conceito. (BIGO, 2008, p.34)¹⁹.

¹⁷ O foco na Tríplice Fronteira é notavelmente fruto da pressão dos Estados Unidos por uma maior vigilância da região, a qual tem sido vista como palco de atividades terroristas pelo país. Ver, por exemplo, (EUA, 2011).

¹⁸ Segundo Colin Powell: “Na campanha global contra o terrorismo, nenhum país pode ter a luxúria de permanecer às margens. Não há margens. Os terroristas não respeitam limites, nem geográficos, nem morais” (EUA, 2001). Tradução da autora. No original: “ In this global campaign against terrorism, no country has the luxury of remaining on the sidelines. There are no sidelines. Terrorists respect no limits, geographic or moral”.

¹⁹ Tradução da autora. No original: “ It is this ‘suspension’ of juridical categories and the possibility of inventing new ones at the same time in order to fill the ‘hole’ that create uncertainty and doubt.

A suspensão de categorias jurídicas previamente existentes implica na criação de um regime de exceção, na qual quem suspende as ditas categorias tem um poder de criação quanto às novas regras (no caso, os Estados Unidos). Nesse sentido, os governos seriam marcados por uma lógica pró ativa de permanente vigilância de minorias étnicas ou grupos considerados “perigosos”. O foco passa a ser não a punição, mas a regulação. Como coloca o autor (*ibidem*, p. 36):

O jogo não é mais cometer um ato, mas o “sinal” de que uma ofensa pode potencialmente ser cometida por um indivíduo ou um grupo que potencialmente representa um risco. A prioridade não é mais em sanções, mas sim regulação. A questão é menos condenar um indivíduo e mais deter outros, mas consiste acima de tudo em controlar o movimento e o fluxo, controlar grupos de pessoas antecipadamente, analisando seu futuro em potencial, para normalizá-lo²⁰.

Ou seja, muda-se o perfil dos culpados: de supostos criminosos a supostos indesejáveis. A vigilância à distância não funciona somente restringindo a liberdade de movimento, mas também criando espaços de vigilância, ainda que muitas vezes estes não sejam classificados assim. Em nome da segurança, os profissionais fazem uso de tecnologias de controle e vigilância, cujo objetivo é regular ao máximo possível o movimento das potenciais ameaças.

Anatassia Tsoukala (2008), veiculada ao grupo de pesquisa de Didier Bigo²¹, analisa a definição da ameaça terrorista por meio da análise de discursos de autoridades. Para a autora, a urgência em reagir ao terrorismo está implícita no uso do termo “guerra”. O combate ao terrorismo é enquadrado num contexto de excepcionalidade, onde é necessário aceitar a liderança política e eventualmente sacrificar-se. Nessa guerra, também está implícita a mobilização contra um inimigo em comum, moralmente e culturalmente inferior:

Uncertainty, from which power can profit in practice, to destabilize the ‘old’ categories (such as the concept of war, of prisoner of war, of asylum seeker) by redefining them against their previous juridical meaning, in shifting their relations by an infusion of a new ‘category’, i.e, the enemy combatant. Thus, as long as the US government continues to invoke the difference between the war on terrorism and the war on what concerns the rules applied to prisoners of war, it play an extreme form of exceptionalism that suspends juridical order and reconfigures it by putting in place new categories that must be defined and that occupy a space previously filled by another concept”

²⁰ Tradução da autora. No original: “The game is no longer the committing of an act itself, but the “signal” that an offence might possibly be committed by an individual or a group that potentially represents a risk. The priority now is no longer on sanctions but on regulation. The issue is less about condemning an individual than about deterring others, but it consists above all of managing movement and flux, of managing groups of people in advance, analyzing their potential future, in order to normalize them”.

²¹ O grupo de pesquisa denomina-se Challenge – The Changing Landscape of European Liberty and Security. O projeto de pesquisa envolve pesquisadores de diversas universidades europeias e é financiado pela União Europeia. Mais informações podem ser encontradas em: www.libertysecurity.org.

A imagem de terroristas como “pessoas que celebram a morte” é oposta à imagem de suas vítimas, alinhada com a vida, mas agora o caráter cruel dos terroristas também é revelado pelo caráter indiscriminado dos seus alvos. O que é denunciado aqui, portanto, é a natureza não convencional do conflito que termina com a distinção entre civis e combatentes para provocar danos em pessoas inocentes. Terroristas se mostraram “brutais, caluniosos, assassinos de inocentes”, “preparados para matar pessoas inocentes sem nenhuma piedade”. (*ibidem*, p. 64)²².

Além disso, a natureza dos ataques terroristas é vista como algo novo, sem precedentes, não tendo qualquer relação com o desenrolar dos acontecimentos (*ibidem*, p.60). Isso obriga os governos a introduzir novas medidas, de forma a proteger a sua população. A natureza sem limites da guerra surge tanto em relação aos métodos utilizados quanto em relação aos alvos. Existe uma ideia de que os terroristas, moralmente inferiores aos Estados ocidentais, “podem fazer de tudo o possível”. Segundo Anastassia Tsoukala, a construção de ameaças é uma peça fundamental para fortalecer internamente uma sociedade (*ibidem*, p. 65). O outro é visto como perigoso porque o seu comportamento é tido como irracional. A sua exclusão dá margem para o emprego de uma série de medidas coercitivas.

Por último, nessa guerra global dos Estados Unidos, o terrorismo é visto como uma ameaça à percepção ocidental de civilização e aos seus valores democráticos²³. Como esses valores incluem princípios morais, a superioridade cultural implica superioridade moral, desacreditando completamente os sistemas políticos e filosóficos nos quais os terroristas se baseiam. A liberdade, nesse contexto, é definida negativamente como a ausência de ameaças, não como liberdade para agir:

²² Tradução da autora. No original: “The image of the terrorists as ‘people Who celebrate death is still opposed to the image of their victims, as aligned with life, but now the terrorists’ evilness is further revealed by the indiscriminate character of their targets. What is denounced hence forth is the unconventional nature of a conflict that breaks down the distinction between civilians and combatants to inflict damages on innocent people. It stated therefore that terrorists have shown themselves to be ‘callous, brutal murderers of the innocent’, ‘prepared to kill innocent people without any mercy’”

²³ Esclarecedora é a afirmação de Colin Powell, no prefácio do *Global Patterns of Terrorism* (EUA, 2001): “ Quando os terroristas realizaram os ataques de 11 de setembro, o seu alvo não era somente os Estados Unidos, mas também os valores que o povo americano compartilha com homens e mulheres de todo o mundo que acreditam na santidade da vida humana e valorizam a liberdade”. Tradução da autora. No original: ”When the terrorists struck on September 11, their target was not just the United States, but also the values that the American people share with men and women all over the world who believe in the sanctity of human life and cherish freedom”

O discurso público sobre a liberdade tornou-se um discurso sobre medo e insegurança; diante de uma suposta destruição, a proteção à liberdade é definida de tal maneira que justifica futuras medidas contra o terrorismo²⁴.

Existe, assim, um manejo da ansiedade da população (*management of anxiety*). O governo pode e vai controlar aquilo que é considerado incontrolável (o terrorismo) Justificado pelo medo produzido pelas ameaças, essas medidas são aceitas, a despeito de seu efeito redutor de liberdade, precisamente porque garantem a proteção da população. A estratégia alimentadora de medos, portanto, se estrutura em basicamente dois temas: a existência de uma situação de emergência pública e a inevitabilidade de um ataque.

Em suma, os autores são úteis para compreender o fenômeno colombiano porque desconstruem o discurso estadunidense de Guerra global ao terrorismo e permitem compreender as ideias que nele estão implícitas. Ou seja, uma prática de exceção sustentada pelo medo da população em relação a uma ameaça permanente e sem limites. Além desses argumentos, temos como marco teórico neste trabalho o conceito de “*overlay*” trazido pela Escola de Copenhague²⁵. Segundo Buzan & Wæver (2003) em algumas zonas ocorreria o *overlay* (sobreposição) em um complexo regional de segurança. Seria o caso em que a presença de uma potência externa é tão forte que o complexo regional se sujeita aos interesses dessa potência. O *overlay* é definido pelos autores como sendo: “quando os interesses da potência transcendem a mera penetração, e passam a dominar uma região tão profundamente que o padrão local das relações de segurança deixa de operar”²⁶ (*ibidem*, p. 61). O *overlay* resulta, a longo prazo, no estabelecimento das Forças Armadas da potência da região, bem como no alinhamento dos Estados locais à sua política. Como casos exemplares desse processo, o autor cita a colonização europeia nos continentes Asiático, Africano e Americano, bem como a situação da Europa durante a Guerra Fria (*ibidem*, p 61-62).

²⁴ Tradução da autora. No original: “The public discourse on freedom becomes a discourse on fear and insecurity in front of the allegedly forthcoming destruction, and the protection of a freedom defined in such a way serves to justify the future counterterrorism measures”.

²⁵ A Escola de Copenhague inova a partir da redefinição de segurança, apresentando o conceito de securitização. Em “Security, a New Framework for Analysis” (Wæver et alii, 1998), livro marco desta escola de pensamento, a segurança é definida como: “o movimento que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão, ou como um tipo particular de política, ou como algo que a transcende. Securitização pode então ser vista como uma versão extrema da politização.[...]Segurança é, assim, uma prática auto-referida porque é no contexto desta prática que se torna uma questão de segurança, não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real mas porque é apresentada como ameaça”.(Wæver et alii,1998:23-24 *apud* TANNO, 2003).

²⁶ Tradução da autora. No original: “when great power interests transcend mere penetration, and come to dominate a region so heavily that the local pattern of security relations virtually ceases to operate”.

A existência de um *overlay* impede a formação de dinâmicas regionais securitárias em benefício dos interesses de uma potência extra regional. É o caso, para Arlene Tickner (2008), do que ocorreu historicamente com a América Latina. A partir dessa imposição de agenda, existe um processo de securitização, por meio do qual é possível invocar qualquer estratégia considerada necessária para resolver uma pauta dotada de um caráter emergencial. Entendemos que houve um processo de securitização da questão colombiana acentuado após os ataques de 11 de setembro. Esse processo ocorreu por meio da inserção do conflito colombiano na Guerra Global ao terrorismo. Para Bonilla & Cepik (2004, p. 43-44), o pós-11 de setembro é marcado pela integração das políticas de defesa, inteligência e policiais. A nova definição de ameaça (*homeland security*) torna-se mais flexível “pois inclui a identificação de novas ameaças e vulnerabilidades que além de estatais são unilaterais, assim como a adoção de novas medidas de segurança”. Segundo os autores, o conceito de terrorismo é ampliado para incluir atores estatais e não estatais, fenômenos militares e não militares - a exemplo dos grupos narcotraficantes e guerrilheiros²⁷.

A articulação da Guerra às Drogas e da Guerra ao Terrorismo é anterior ao 11 de setembro. Antes dessa data, já existe a orientação de que é necessária uma militarização da presença estadunidense na América Latina para proteger seus interesses vitais (LOVEMAN, 2006, p. 16). Isso ocorre principalmente através das ações do Comando do Sul (*Southern Command, USSOUTHCOM*)²⁸. Gradualmente, o apoio dos Estados Unidos à democracia torna-se mais um artifício de discurso do que um fim em si mesmo. A democracia, nesse sentido, serve aos interesses da potência somente quando significa estabilidade, efetivo cumprimento da lei e ampla cooperação com a sua agenda.

Em março de 2001, um documento emitido pela Corporação Rand afirma que Washington deveria orientar sua estratégia para o governo reestabelecer o controle em zonas controladas por atores não estatais, a exemplo das guerrilhas de esquerda (RABASSA; CHALK, 2001). O relatório frisa a ideia de que a Colômbia seria um ponto nevrálgico, sendo potencialmente desestabilizadora para a região. Era, pois,

²⁷ Colin Powell (EUA, 2001, p.3) afirma: “A ameaça terrorista é global, multifacetada e determinada. A resposta mundial precisa ser igualmente compreensiva, multidimensional e firme”. Tradução da autora. No original: “The terrorist threat is global in scope, many faceted, and determined. The world’s response must be equally comprehensive, multi-dimensional, and steadfast”.

²⁸ Com o final da Guerra Fria, o USSOUTHCOM redefine suas tarefas, inserindo-se no combate às drogas ilícitas na América Latina (FEICKERT, 2012).

necessário reorientar a política antidrogas estadunidense em direção a uma maior presença estratégica no país.

Imediatamente após os atentados de 11 de setembro, Bush informa sobre o começo de uma “nova guerra cujas características principais serão sua natureza não convencional, sua extensão prolongada, quase ilimitada, seu alcance planetário e seu propósito aniquilador” (TOKATLIÁN, 2002, p. 151). O enfrentamento com o terrorismo passa a ser o mote da política externa estadunidense, o que dilui a distinção entre a guerra e a paz. Segue o autor “Se o confronto com o terrorismo é ilimitado no tempo e na geografia, a paz dilui-se em uma guerra constante” (*ibidem*, p. 151). Ao contrário da Guerra Fria, onde a possibilidade de um real conflito era distante, o enfrentamento global contra o terrorismo pressupõe uma luta constante e diária contra o inimigo. Não há perspectiva de derrotá-lo. O conflito passa a ser a regra – e não a exceção. Além disso, os Estados Unidos interpretam que tem o direito de confrontar militarmente a ameaça terrorista, pois consideram os ataques “como atos de guerra” (EUA, 2001, p. 11). As operações antiterroristas possuem, portanto, um forte viés militar.

O início da Guerra Global dos Estados Unidos contra o terrorismo e a finalização do processo de paz com as FARC no começo de 2002 alteram as prioridades estratégicas do país na região. O conflito colombiano passa a ser interpretado à luz da agenda antiterrorista dos Estados Unidos. A Colômbia aceita esse discurso, ao passar a afirmar, durante o mandato do presidente Álvaro Uribe, que o país não havia um conflito armado, mas sim um palco de atividades terroristas (TICKNER, 2008, p. 17). O Presidente faz a seguinte declaração no final de 2003: “Al Qaida, ETA e as Farc possuem a mesma linguagem, as mesmas características, os mesmos métodos e um mesmo objetivo: gerar terror” (EL TIEMPO 27/12/2003).

Com isso queremos argumentar que o conflito colombiano, ainda que não tenha sido impulsionado por fatores externos, acaba sendo fortalecido pelo contexto internacional. Ao invés do governo colombiano estabelecer metas e prioridades nacionais, abraçou a agenda estadunidense proposta para a região, desconsiderando questões históricas e sociais. Nesse contexto, ocorre a articulação do conflito a dinâmicas regionais e globais. Para Alejandra Guáqueta (2006, p. 205), surge a partir desse momento um novo padrão militarizado de cooperação securitária, adaptado às condições da Guerra Global contra o terrorismo. O problema colombiano passa por uma reformulação, a partir da inclusão da contra insurgência como um elemento fundamental

da política dos Estados Unidos na região. As FARC são vistas como um grupo terrorista que ameaça a integridade do país, bem como das nações vizinhas. Logo, é necessário o envolvimento de Washington para derrotá-las.

Nesta seção analisamos a articulação da questão colombiana à Guerra Global dos Estados Unidos mediante alguns aportes teóricos da Escola de Copenhague e do grupo de pesquisa coordenado por Didier Bigo. Iremos, na seguinte seção, buscar traçar algumas características do Estado colombiano que podem contribuir para o atual cenário de fragmentação da sociedade colombiana.

1.3 O Estado e a sociedade colombiana

Existe uma ampla literatura que enfatiza a incapacidade da Colômbia de ter logrado constituir um Estado-nação unificado e coeso, (PALACIOS & SAFFORD, 2002; ANZOLA, 2000; PÉCAUT, 2008, p. 26; TOKATLIAN, 2002, p. 134). Essa história de fragmentação é complementada pela ideia de que na Colômbia a violência sempre foi um fato presente e constante (PÉCAUT, 2001, p. 31; PIZARRO LEONGÓMEZ, 1986, p. 2; PATAQUIVA GARCIA, 2009). A violência e a fragmentação parecem ser dois elementos constitutivos do Estado colombiano, os quais permanecem hoje ainda atuais.

O livro “*Colombia: País fragmentado, sociedad dividida*” (2004), de Marco Palacios e Frank Safford, é útil para compreender a história do país e, principalmente, o desenvolvimento da sociedade colombiana. Os autores explicam que durante a maior parte da história após a colonização, a população foi escassa e dispersa em pequenas vilas. A dispersão dificultou o desenvolvimento da comunicação e da integração econômica na Colômbia (*ibidem*, p. 15), marcada pela existência de três cadeias montanhosas ao longo do território. A zona de maior população foi a zona dos altiplanos, onde a população encontrava um clima ameno para viver. No século XX, entretanto, acelerou-se a migração para as terras baixas.

Se por um lado os altiplanos foram a região histórica de maior concentração demográfica, também foram as causas de seu isolamento. A topografia teria historicamente dividido a população em três regiões principais: o Oriente, o Ocidente e a Costa do Caribe (*ibidem*, p.17). A ausência de uma topografia centralizadora, como ocorre com o vale central do Chile e as cidades litorâneas de Caracas, Buenos Aires e Montevideú, diferenciaria o país dos seus vizinhos latino-americanos. Bogotá, mesmo

sendo a sede do poder político, enfrentou diversos desafios por ter que compartilhar o poder econômico com outras regiões. Para os autores (*ibidem*, p. 21), a geografia teria impedido a emergência de uma cidade ou região dominante no país. As dificuldades geográficas somadas aos diferentes padrões de colonização no Oriente e no Ocidente (conquistadores egressos do Caribe e do Peru, respectivamente), originaram distintas jurisdições administrativas nos séculos XVI e XVII. Essas três regiões principais desenvolveram distintas atividades econômicas e características culturais. As regiões do Caribe e do Ocidente teriam ficado marcadas culturalmente pela população africana. Já no Oriente, a população indígena teria sobrevivido às investidas espanholas (*ibidem*, p.22). Durante o século XIX, as três regiões teriam consolidado-se como distintos atores políticos, sendo que as zonas ocidental e caribenha antagonizavam com a capital oriental Bogotá.

A colonização centrífuga que sucedeu a chegada dos espanhóis reforçou a dispersão da população em pequenas cidades. Esse movimento colonizador originou-se de vários pontos. Da zona sul de Santa Fé de Antioquia, saíram colonos para o sul, seguindo a Cordilheira Central. Nas terras baixas do vale da Magdalena, na costa Atlântica e nos Llanos Orientais a população dispersou-se em comunidades ainda menores. Em 1851, havia na Colômbia 30 municípios com população entre 8000 e 15000 habitantes, quase 150 com uma população entre 4000 e 8000 habitantes, cerca de 230 com população entre 2000 a 4000 habitantes e mais de 300 com população menor de 2000 habitantes (*ibidem*, p. 25). Essas cidades teriam baseado sua subsistência no comércio local, pois o relevo dificultava o intercâmbio comercial.

A intensificação do comércio externo, a urbanização e a industrialização na segunda metade do século XIX lograram promover a integração econômica nacional. Ainda que a Colômbia siga sendo um país de numerosas cidades até hoje, ocorreu um notável crescimento econômico nacional a partir de quatro cidades, as quais se firmaram como polos: Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla. Nesse sentido, Daniel Pécaut (2008, p. 26) argumenta que a Colômbia nunca consolidou de maneira permanente a sua unidade nacional. O Estado possuiria uma autoridade precária sobre o território nacional, não detendo o monopólio da coerção e do uso da força. A geografia, a colonização centrífuga permanente e a inviabilidade de Bogotá enquanto único polo econômico teriam contribuído para a situação:

A multiplicidade e intensidade dos conflitos se deve, sobretudo, ao fato de que a unidade nacional nunca se consolidou plenamente e que o Estado central só dispôs de uma autoridade precária e, em qualquer caso, não teve o monopólio da violência. A fragmentação geográfica do território, cruzado por três cordilheiras dos Andes, a multiplicidade dos polos urbanos, o movimento permanente de ocupação das novas fronteiras, tudo contribuiu para essa situação²⁹.

Os fenômenos de violência que marcam a história da Colômbia envolvem, em algum grau, o Estado-nação, seja pela sua ausência, seja pelas definições de poder entre grupos ideológicos em seu interior. Para Tokatlian (2002, p. 13-134), a Colômbia seria uma mistura de Estado-fantasma e Estado anêmico. Mesmo não chegando a ser um Estado anárquico, onde são totalmente ausentes as estruturas centrais, seria um Estado fracassado pela sua incapacidade de proteger os seus cidadãos das forças que ameaçam a sua segurança e integridade física – tarefa central que um Estado, enquanto detentor do monopólio da violência, deveria ser capaz de cumprir.

Podemos considerar a Colômbia um Estado violento? A taxa de homicídios no país continuamente aumentou desde os anos 1970. O número de homicídios por 100.000 habitantes evoluiu da seguinte maneira: 32 de 1960 a 1965; 23 entre 1970 e 1975; 33 em 1980; 32 em 1995. A partir deste momento registrou um forte incremento: 63 em 1990; 78, em 1991 e 1993; 56 em 1998 e 63 no ano biênio de 1999-2000 (PALACIOS & SAFFORD, 2004, p. 631).

Quais seriam os motivos da violência? Para Anzola (2000, p. 22-23), o conflito armado na Colômbia e a permanente violência seriam uma mostra da polarização entre as classes sociais. A polarização e a atomização da sociedade colombiana por meio da manutenção de privilégios sociais restritos à elite contribuíram para o aprofundamento do conflito colombiano: “O Estado colombiano, além de ser violento, é pobre, uma das razões pelas quais a guerra se privatiza e internacionaliza cada vez mais³⁰” (*ibidem*, p. 28).

Desde 1946, o país teria vivido imerso num ciclo recorrente de violência/anistia/reabilitação/violência, ciclo que coincidiu com as modalidades que a

²⁹ Tradução da autora. No original: “La multiplicidad y la intensidad de los conflictos se deben sobre todo al hecho de que la unidad nacional nunca se ha consolidado plenamente y de que el Estado central sólo ha dispuesto de una autoridad precaria y, en cualquier caso, no ha tenido el monopolio de la violencia. La fragmentación geográfica del territorio, cruzado por las tres cordilleras de los Andes, la multiplicidad de los polos urbanos, el movimiento permanente de ocupación de nuevas zonas de frontera, han contribuido a esta situación”.

³⁰ Tradução da autora. No original: “El Estado colombiano además de violento es pobre, una de las razones por la cual la guerra se privatiza e internacionaliza cada vez más”.

ação armada inspirada pelo Partido Comunista (PC) adotou: autodefesa/guerrilha/autodefesa (PIZARRO LEONGÓMEZ, 1986, p. 2). De acordo com a conjuntura política de repressão ou trégua pactuada, o PC teria desenvolvido uma ou outra forma de resistência. Em suma, a ausência de um Estado-nação detentor do monopólio sobre o território nacional, a dispersão e atomização da população, o território fragmentado, a tardia integração econômica entre as regiões do país são diversos fatores que auxiliam em compreender o fenômeno do Estado colombiano: violento e com uma baixa coesão social.

2. ANTECEDENTES DO PLANO COLÔMBIA

2.1 Movimentos guerrilheiros

Este capítulo tem como objetivo buscar compreender os antecedentes do Plano Colômbia. Na primeira seção, identificamos as origens das FARC no campo: quais as estratégias utilizadas pelo grupo e a base social com a qual conseguiu dialogar. Na segunda seção, buscamos delinear o desenvolvimento das relações entre os Estados Unidos e a Colômbia nas décadas de 1980 e 1990, identificando períodos de aproximação e distanciamento.

Como escreve Antônio Mitre (sd, p. 17-18), a presença da guerrilha é um elemento histórico na América Latina, apresentando-se muitas vezes como constituinte do jogo político. Em muitos casos, organizou-se em oposição ao Estado, o qual era visto como sem legitimidade e sustentação para exercer o mando político no território nacional:

[a luta guerrilheira] se apresenta quase sempre como luta popular, de conteúdo anti-colonial e anti-imperialista, contra o inimigo externo e os grupos domésticos que colaboram com aquele. Desde as guerrilhas de Manuel Rodríguez e Juana Azurduy de Padilla nas lutas pela Independência, passando pela resistência organizada por Benito Juárez contra a invasão francesa, até as guerrilhas comandadas pelo Che, as Forças Armadas Revolucionárias ou o Exército de Liberação Nacional na Colômbia, os Tupamaros no Uruguai, Montoneros na Argentina, Sandinistas na Nicarágua, Sendero Luminoso no Peru, Kataristas na Bolívia, entre tantas outras, sejam de origem rural ou urbano, possuem quase todas uma feição híbrida, o que torna difícil caracterizá-las apenas como decorrentes de conflitos civis (MITRE, sd, p. 17).

Concomitante à presença da guerrilha, a violência política interna também é um elemento presente na formação dos Estados latino-americanos³¹, o que parece corroborar o argumento de Miguel Centeno segundo o qual não só a guerra, mas também a imposição de um grupo político através do conflito, capaz de exercer o domínio sobre o território, é fundamental para o desenvolvimento e a consolidação do aparelho estatal. Para o autor (CENTENO, 2002, p. 66), no caso da América Latina, os nascentes Estados foram incapazes de exercer o poder sobre a sociedade.

Como vimos no capítulo anterior, a fragmentação estatal e a violência foram dois elementos presentes na história da Colômbia. É também o contexto no qual os

³¹ Segundo Mitre (sd, p. 17), existe uma larga atuação das Forças Armadas na América Latina como força doméstica, preocupados com o surgimento de “ameaças internas” no país.

movimentos guerrilheiros desenvolvem-se. Os primeiros movimentos de implantação do Partido Comunista no campo, bem como outros movimentos de resistência, iniciaram nos anos 1930. À época, os conflitos agrários giram em torno de três temas: condições de trabalho, direitos sobre a propriedade da terra e comunidades indígenas (PIZARRO LEONGÓMEZ, 1988, p. 2). A partir dessas reivindicações, surgem as ligas camponesas e os sindicatos rurais.

As origens das *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) remontam a 1949, quando se organizam no país os primeiros grupos de autodefesa camponeses, liberais e comunistas, em reação à chamada “Violência Política”. O período está relacionado às disputas entre o partido Liberal e o partido Conservador, os quais entram ao final do conflito em um acordo, formando uma coalizão entre os dois partidos através da Frente Nacional³².

Esses grupos de autodefesa camponeses, nascidos durante o período da Violência, originam as Repúblicas Independentes, as quais se desenvolvem, sobretudo, no sul da região de Tolima, no município de Chaparral (o qual para alguns historiadores seria as origens históricas das FARC)³³. Durante o período, a autodefesa camponesa e os núcleos guerrilheiros constituem-se como a principal atividade do Partido Comunista, devido à desarticulação do movimento operário e à ilegalização do comunismo. A experiência militar adquirida pelo Partido na ocasião é determinante para a sua estratégia findo o período da Violência.

Em 1964 é realizada a famosa Operação Marquetalia, com o objetivo de eliminar núcleos comunistas do norte de Tolima. Essa ação militar seria, segundo as FARC (VÉLEZ, 2001, p. 156) parte do Plano LASO (*Latin American Security Operation*) realizado com a ajuda dos Estados Unidos, sendo responsável pela transformação dos grupos de autodefesa camponeses em movimentos guerrilheiros. Nos finais de 1965, ocorre a Primeira Conferência Guerrilheira, originando o *Bloque Sur*³⁴.

³² O período da Violência Política ocorre entre 1946 a 1960, produzindo, segundo Daniel Pécaut (2001, p. 4) um verdadeiro traumatismo coletivo. A Violência deixou um saldo de 200 mil mortos e centenas de deslocados internos, constituindo-se para o autor “para amplios sectores campesinos, una experiencia imborrable de humillación cuando con posteridade se dieron cuenta que se habían enfrentado por una causa que no era suya, sino de las elites, en el momento em que estas ultimas decidieron reconciliarse em el marco del Frente Nacional y lanzaron un manto de olvido sobre los acontecimiento pasados, tratando de sacar provecho, al mismo tempo, de la desorganizacion de las clases populares, para afianzar mejor su supremacia”.

³³ Ver Medófilo Medina (1986).

³⁴ Movimento guerrilheiro integrado por referências ou movimentos agrários de autodefesa de Riochiquito, Natagaim, el Pato, Guayabero e Marquetalia.

Em abril de 1966, na Segunda Conferência Guerrilheira, o *Bloque Sur* constitui as FARC, colocando a necessidade tática de expandir a ação de guerra de guerrilhas móveis a outras áreas do país. As FARC, portanto, nascem oficialmente nessa data, ainda que suas origens sejam anteriores. Na Segunda Conferência Guerrilheira, adota-se uma estratégia ofensiva em lugar da estratégia defensiva que vinha sendo utilizada desde a Operação Marquetalia, conscientes de que se tratava de uma luta prolongada pelo poder (VÉLEZ, 2001, p. 158). Entre 1966 e 1974, ano da Quinta Conferência Guerrilheira, definem-se os núcleos de expansão. As preferências de ocupação são regiões de colonização distantes dos centros urbanos, onde existiam conflitos agrários não resolvidos e vazios institucionais:

Frente à ausência de instituições legais, as guerrilhas trazem, de maneira muito simples, um princípio de ordem social local: impõem regulações coletivas, resolve conflitos entre indivíduos, garante uma certa estabilidade aos proprietários de terra apesar da carência frequente de títulos de propriedade (PÉCAUT, 2001, p. 33)³⁵.

A partir de 1979, na ocasião da Sexta Conferência, as FARC firmam a concepção de que seriam um exército guerrilheiro. Na Conferência seguinte, denominam-se Exército do Povo (FARC-EP). Essa redefinição ocorre devido à necessidade de multiplicar as frentes em novos locais de atuação. Para María Alejandra Vélez (2001, p. 62), tais conferências marcam um giro histórico para o movimento. De fato, as FARC experimentam posteriormente um acelerado crescimento. De dez frentes no final dos anos 70, passam a contar com mais de vinte nos primeiros anos da década de 1980. Em 1982, durante a Sétima Conferência Guerrilheira, as FARC decidem dobrar o número de frentes e elaboram um plano para conquistar o poder em oito anos (PÉCAUT, 2008, p. 20-26). Segundo o autor, a partir de 1977/1978, os índices de violência alcançam níveis comparáveis aos da Violência dos anos 1950. Isso se relaciona, por um lado, ao aumento das atividades guerrilheiras no país e, por outro lado, à repressão do governo de Júlio César Turbay, no qual são adotados diversos dispositivos de exceção e métodos de tortura contra militantes e defensores dos direitos humanos.

³⁵ Tradução da autora. No original: “Frente a la ausencia de instituciones legales, la guerrilla les aporta, igualmente, de manera muy simple, un principio de orden social local: impone regulaciones colectivas, arregla los litigios interindividuales, garantiza una cierta estabilidad a los propietarios de tierra a pesar de la carência frecuente de títulos de propiedad.”

Nos anos 80, ocorre o fortalecimento das guerrilhas, o aumento dos homicídios e a nacionalização do conflito. O número de frentes das FARC passa de nove (1979) para trinta (1986) (PÉCAUT, 2006, p. 318). Concomitante a isso, ocorre a consolidação do narcotráfico e a emergência de grupos paramilitares³⁶. Em 1984, o governo do presidente Betancur e o M-19³⁷ pactuam um cessar-fogo. Entretanto, o acordo político tem curta duração. Em 1985, o M-19 toma o Palácio da Justiça e gera a morte de onze juizes da Corte Suprema de Justiça e mais 90 civis. No mesmo ano, as FARC estão presentes em 173 municípios da Colômbia.

O surgimento de outras guerrilhas e a redefinição estratégica das FARC ocasionam diversos conflitos com as Forças Armadas. Segundo Marcela Viana (2009, p. 35), “algumas regiões [...] transformam-se em verdadeiros campos de guerra, resultando em mortes, sequestros, desapareções e êxodos forçados da população”. As ações concentram-se no sul do país, nas regiões de Cauca, Vale, Santander, Mantioquia e Magdalena Medio. Além disso, os integrantes da União Patriótica³⁸, a primeira forma de ação política das FARC na esfera representativa, sofrem intensa violência, o que acaba frustrando as expectativas de uma integração pacífica da guerrilha à sociedade.

A economia da droga muda radicalmente o contexto no qual as guerrilhas atuam. O narcotráfico começa a adquirir força na Colômbia a partir dos anos 70, quando o país passa a ocupar o lugar do México e da Jamaica na produção de marijuana e de Cuba na produção da cocaína. É interessante frisar que, no caso do México, o sucesso da política estadunidense de combate ao cultivo de drogas ilícitas no país possibilita à Colômbia ocupar o seu lugar na cadeia do narcotráfico. O alto lucro do negócio estimula os traficantes colombianos a ocupar todos os estágios de produção das drogas. Em 1980, consolidam-se duas grandes redes operando no país, as quais controlam o cultivo, processamento e distribuição das drogas ilícitas. Uma possui núcleo em Medellín e a

³⁶ O surgimento dos paramilitares relaciona-se à chamada narcoburguesia. Segundo Marcela Viana (2009, p.37) “Com vistas a minimizar os danos gerados nos cultivos de narcóticos pelo recrudescimento do conflito armado e de estabelecer a ordem para o bom funcionamento dos negócios, a chamada narcoburguesia (proprietários de terra, traficantes e empresários) investiu na formação de milícias privadas. Em 1982, por exemplo, o cartel do Medellín financiou a criação do movimento “Morte aos Sequestradores” (MAS) – tido como precursor dos grupos paramilitares – cujo objetivo era intensificar o combate às guerrilhas, que sequestravam e extorquiam os barões das drogas. As sucessivas derrotas sofridas pelo Exército colombiano para as FARC, em meados da década de 1990, serviram de estímulo para que o próprio governo buscasse nos paramilitares respaldo no combate às guerrilhas”

³⁷ O Movimento Revolucionário 19 de abril (M-19) surge em 1979, a partir de membros dissidentes das FARC e da Aliança Nacional Popular (ANAPO). Apresenta um discurso fortemente nacionalista e orientações marxistas.

³⁸ A União Patriótica surge em 1985 quando parte dos integrantes das FARC decidem, sem sair da organização, aliar-se com o Partido Comunista e buscar a via eleitoral. Nas eleições de 1986, a UP conquista 16 assentos (um número expressivo) e, posteriormente, sofre ataques sistemáticos e violentos.

outra em Cali. Esses cartéis empreendem ações contra o governo em resposta às políticas de fumigação e extradição.

Sobretudo entre 1987 e 1991, o Cartel de Medellín adota diversas ações violentas. Nas eleições presidenciais de 1990, quatro candidatos, entre eles o favorito Luis Carlos Gatán, são assassinados. O Cartel de Cali envolve-se em uma série de episódios de corrupção. Ernesto Samper, presidente eleito, é acusado de financiamento da campanha pelo narcotráfico. Os Estados Unidos passam a coordenar uma campanha de isolamento da Colômbia no cenário internacional. Em meio ao distanciamento das relações entre os dois países, os grupos armados e as organizações paramilitares acabam conquistando força. Como apontam Villa & Ostos, as FARC viabilizam-se como uma opção real de poder (2005, p. 6).

Já na década de 1970, surgem os primeiros escândalos envolvendo o financiamento de campanhas com o narcotráfico. Em algumas regiões da Colômbia, ocorre o envolvimento de grupos narcotraficantes com o Exército Nacional e com a Polícia, permitindo o funcionamento normal dos laboratórios de processamento de folha de coca. Em 1984, é assassinado o Ministro de Justiça Rodrigo Lara Bonilla, defensor de uma política repressiva de combate ao narcotráfico.

Em 1985, o Estado Maior das FARC reúne-se para atualizar o planejamento estratégico da organização, que passa a contar com três fases: 1. crescimento da organização através da criação de frentes novas; 2. garantir o controle da Cordilheira dos Andes; 3. cercar Bogotá com o objetivo de apartar os Llanos Orientais e a capital do resto do país. A partir desse ano, as FARC passam por uma expansão surpreendente. A relativa tranquilidade garantida pela trégua do Governo Betancur, o financiamento através do cultivo e de laboratórios de ilícitos e o trabalho de base desenvolvido pelo grupo primeiramente em zonas rurais de colonização e, posteriormente, em zonas urbanas colaboram para o crescimento.

No período, o embaixador dos EUA em Bogotá, Lewis Tambs (1983-1985), afirma que existia uma “narcoguerrilha” no país. Essa declaração é desacreditada na época. Entretanto, parece pouco provável que a expansão da guerrilha tenha sido somente devido às rendas fruto de sequestros e extorsões. As FARC estão presentes nas zonas Amazônicas, região de cultivo de coca. Posteriormente, envolvem-se com o controle de regiões onde existiam laboratórios de processamento e pistas de aviação clandestinas (PÉCAUT, 2001, p. 7). Essa presença permite ao grupo cobrar taxas pelo cultivo e comercialização dos ilícitos, possibilitando acesso a recursos econômicos à

organização. As FARC garantem segurança física e financeira aos camponeses, na medida em que atuam para que os grandes produtores não deem calotes, além de estabelecer um salário mínimo para os agricultores. Dessa maneira, a organização amplia as suas bases sociais no campo e mantém uma relação de confiança e dependência com os camponeses, fenômeno que alguns autores caracterizam como clientelismo armado (MOLANO, 2006, *apud* VIANA, 2009, p.38).

O assassinato impune de diversos integrantes da União Patriótica leva a manifestações populares para punir os perpetradores da violência. À violência dos narcotraficantes e ao confronto entre Exército e guerrilhas, soma-se a violência criminal, fato recorrente na história do país. O conflito armado entre tropas oficiais e as FARC representa uma verdadeira espiral de violência, direcionando a atenção do governo colombiano. Nesse contexto, são os próprios grupos armados que buscam envolver atores estrangeiros no conflito (International Crisis Group, 2003). Segundo Marcela Viana (2009, p.41) as demandas centram-se em duas questões. Primeiro, o reconhecimento das FARC como força beligerante. Segundo, a condenação pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas do governo, o qual era considerado como conivente com uma política sistemática de perseguição à oposição política de esquerda no país.

Na década de 90, as FARC concentram suas frentes novas em regiões dinâmicas economicamente: ocorre uma urbanização da guerrilha. Esse processo não é exclusivo do grupo e ocorre também com outros movimentos guerrilheiros, como o *Ejército Nacional de Libertación* (ELN)³⁹. Para Rangel (1999 *apud* VELÉZ, 2001, p. 179), a guerrilha desde os anos 80 redefine os seus objetivos, passando da revolução socialista para a tomada de poder local para ampliar sua expansão territorial. A expansão envolve a garantia de recursos econômicos que estão mais acessíveis nos centros urbanos. A retomada das negociações de paz em 1998, durante o governo de Ernesto Samper, não impede que as confrontações continuem.

Essa expansão territorial das FARC ocorre em áreas de cultivo de folhas de coca, o que possibilita ao grupo controlar o cultivo e o comércio de coca (International Crisis Group, 2005). Os paramilitares passaram por um processo semelhante. Isso

³⁹ Organização guerrilheira com inspiração comunista surgida em 1965.

implica em uma série de confrontos entre as FARC e os paramilitares, resultando na morte de civis⁴⁰.

Quais seriam os motivos da longevidade e coesão das FARC? Para Pécaut (2008, p. 25), dois fatores são determinantes para que isso ocorra: a sociabilidade compartilhada e a primazia da ação militar sobre a ação política. A sociabilidade compartilhada, segundo o autor, é a base do ethos camponês, veiculado à memória real e mítica das zonas de ocupação e do período da Violência. Já a primazia da ação militar sobre a política permite eludir o debate político e evitar possíveis divisões internas. Nesse sentido, seria incorreto afirmar que o conflito na Colômbia dura mais de quarenta anos (PÉCAUT, 2001, p.5). Ainda que as FARC tenham surgido nos anos sessenta, existem descontinuidades importantes. Até 1975, as guerrilhas encontravam-se isoladas em regiões rurais e não haviam conseguido até então debilitar verdadeiramente o Estado. Já nos anos 1980 e 1990, elas passam por um período de expansão e urbanização, o que garante à organização acessar fontes de financiamento e conquistar uma verdadeira amplitude nacional.

Em suma, as origens das FARC sintetizam a violência e a fragmentação do Estado colombiano. Nascidas a partir de movimentos de autodefesa camponeses, a organização cresce quantitativa e qualitativamente ao longo do século XX, passando a questionar concretamente o poder estatal. A seguir buscamos periodizar historicamente o desenrolar da questão colombiana nas relações entre os dois países.

2.2 Relações Estados Unidos e Colômbia

Analisando as relações exteriores entre os Estados Unidos e a Colômbia, percebemos que a proximidade entre os dois países é um fato histórico. Embora verifiquemos períodos de maior distância ou alinhamento, Washington foi um aliado constante para os colombianos. Além disso, podemos afirmar que existem períodos de alternância entre duas doutrinas: a *respice polum* (que prevê uma maior proximidade

⁴⁰ É importante notar que a relação entre as FARC e o narcotráfico é tema de intenso debate. Pizarro Leongómez (2004) afirma que o fim da URSS põe término à transferência de recursos soviéticos destinados a guerrilha. Marcela Viana (2009, p. 132) analisa esse período e conclui que as FARC veem a cobrança sobre o cultivo de ilícitos como a nova fonte de financiamento, superando a arrecadação oriunda de sequestros e saques. Entretanto, segundo a autora, “a mera afirmação de que existe um vínculo entre a guerrilha e os narcotraficantes é insuficiente”. Existem estudos que afirmam que as FARC não participam diretamente do tráfico de drogas no país (processamento e venda), mas sim atuam protegendo os camponeses que cultivam a folha de coca e cobrando taxas dos traficantes. Nesse sentido, a autora aponta a obra de Petras & Brescia, 2000.

com os Estados Unidos) e a *respite similia* (que favorece as relações latino-americanas como maneira de ampliar a autonomia do Estado colombiano)⁴¹.

Como vimos anteriormente, a América Latina, mesmo não tendo sido uma área prioritária para a política externa estadunidense, é uma zona de influência. A Colômbia reflete essa relação. Para Roberto Steiner (1999), a relação entre os dois países seria marcada pela lógica de *carrot and stick* (cenoura e vara), segundo a qual os Estados Unidos realizam um jogo de ganhos e perdas com a Colômbia para pressionar o país a adotar certas condutas, em conformidade com as suas prioridades políticas.

A intervenção dos Estados Unidos na Colômbia possui características únicas, pois ocorre um entrelaçamento entre a política externa dos Estados Unidos e funções básicas do Estado colombiano. Por isso alguns autores falam em uma política “interméstica”, através da qual se busca suprir as deficiências de um Estado considerado fraco. A intervenção torna-se complexa porque envolve não simplesmente uma ação específica, mas sim a construção de capacidades estatais. Tomamos emprestadas as palavras de Diana Rojas (2009, p. 122):

Como assinalamos, a intervenção estadunidense na Colômbia abarca a maioria das dimensões do funcionamento do Estado, deixando de ser um assunto pontual para tornar-se mais “integral”; isso implica uma maior complexidade que dá forma a um tipo de intervenção através do qual busca-se suprir as deficiências na construção de Estado em países débeis. A intervenção como “*nation building*” fez com que, no caso colombiano, os Estados Unidos construam um sistema ou instância paralela de governabilidade, gerando um entrelaçamento assimétrico entre a política doméstica estadunidense com a dinâmica política do país. Desse modo, a política doméstica estadunidense, sua dinâmica e a sua lógica adquirem uma grande relevância e capacidade de incidência em quase todos os aspectos da vida nacional. Isso faz com que os atores e os cenários transformem-se a ponto de poder falar em uma “política interméstica”, não obstante o entrelaçamento dos sistemas políticos nacionais é profundamente assimétrico, ainda que a Colômbia adquira algum grau de relevância e de visibilidade na cena política estadunidense, sua capacidade de incidência é mínima.⁴²

⁴¹ Esta política é inaugurada pelo governo de Alfonso López Michelsen (1974-1978), o qual busca a diversificação das relações internacionais da Colômbia, focando principalmente na América Latina (ARANA, 2008, p. 265).

⁴² Tradução da autora. No original: “Como lo señalamos, la intervención estadounidense en Colombia abarca la mayoría de dimensiones de funcionamiento del estado, con lo cual, deja de ser un asunto puntual para ser más “integral”; esto implica una complejización que le da forma a un tipo de intervención que a través de la cual se busca suplir las deficiencias en la construcción del estado en los países débiles. La intervención como “*nation building*” ha hecho que, para el caso colombiano, Estados Unidos se haya ido constituyendo en una especie de *sistema o instancia paralela de gobernabilidad*, generando a su vez, un entrelazamiento asimétrico de la política doméstica estadounidense con la dinámica política en el país. De este modo, la política doméstica estadounidense, su dinámica y su lógica adquieren una gran relevancia y capacidad de incidencia en casi todos los aspectos de la vida nacional. Ello hace que los actores y los escenarios se transformen al punto de poder hablar de una “política interméstica”; no obstante ese entrelazamiento de los sistemas políticos nacionales es profundamente asimétrico puesto que, aunque Colombia adquiere algún grado de relevancia y de visibilidad en la escena política estadounidense, su capacidad de incidencia en ella es mínima.”

Por outro lado, existe uma boa vontade por parte da Colômbia em aceitar a ingerência dos Estados Unidos no país. A sua penetração não ocorre de maneira meramente coercitiva. Existe um interesse de ambos os lados por aproximar as duas nações. Nesse contexto, Arlene Tickner (2008, p. 92) argumenta que a internacionalização do conflito colombiano teria ocorrido graças ao esquema de “intervenção por convite” proposto por Álvaro Uribe e Andrés Pastrana, o qual possibilitou a intensificação da associação entre os dois países.

Iremos nos deter em alguns aspectos essenciais dos governos colombianos e estadunidenses a partir da década de 1980, com o objetivo de identificar padrões de maior proximidade ou distanciamento. Além de analisar o caráter das relações bilaterais, buscamos identificar a orientação da política doméstica colombiana em cada governo.

2.2.1 Os anos 80

A revolução iraniana, a tomada soviética do Afeganistão, a guerra do Irã e Iraque e a rebelião sandinista são fatores que influenciam na adoção de uma estratégia mais ofensiva anticomunista. A década de 1980 é marcada pela tentativa de retomada da hegemonia estadunidense, após um período de instabilidade econômica nos anos 1970. No documento de Santa Fé encontramos as principais diretrizes da potência para a região. A principal ameaça identificada pelo governo é que Nicarágua, Granada e El Salvador favoreçam uma onda revolucionária capaz de desestabilizar o continente (AYERBE, 2002, p. 205). El Salvador e Honduras recebem apoio financeiro para treinamento e compra de armas. Já a guerrilha dos Contra recebe treinamento direto dos Estados Unidos para atuar na contenção do movimento revolucionário na Nicarágua. Em 23/outubro/1983, os EUA invadem a Ilha de Granada alegando suposta possibilidade de invasão do território nacional.

É com a administração de Ronald Reagan (1981 – 1989) que as drogas aparecem como um problema de ordem nacional, o qual deveria ser combatido através de uma estratégia de ataque contundente *in locus* à oferta da droga. Isso está explícito pelo fato de 71% do orçamento destinado a operações antidrogas corresponder a operações nos países produtores de ilícitos (EUA, 1988). Dessa maneira, os Estados Unidos entendem

que o problema das drogas reside nos países produtores: reduzindo a oferta, a demanda automaticamente será reduzida. O presidente enfrenta uma forte pressão no país para combater o problema, visto então como uma verdadeira epidemia. No primeiro ano de seu mandato, Reagan instituiu a Lei de Autorização para a Defesa Nacional (*National Defense Authorization Act*, NDAA), atribuindo ao Departamento de Defesa dos Estados Unidos a tarefa de coordenar as operações antidrogas no território nacional e estrangeiro, especialmente o latino-americano.

Em 1982, é inaugurado um plano de “larga escala” para combater a produção, o processamento e o consumo de drogas. A Diretiva Nacional de Segurança nº 221 (*National Security Defense Directive, NSDD*) de Abril de 1986 afirma que “a produção de drogas e o tráfico são uma ameaça à segurança das Américas”⁴³ (STEINER, 1999, p. 160). A diretiva também adota o termo “narcoguerrilhas”, defendendo a conexão entre “organizações criminosas rurais, insurgentes rurais e terroristas urbanos”. O termo, entretanto, não implica uma orientação política definitiva por parte dos Estados Unidos, porque à época acreditava-se que o envolvimento das FARC estava restrito a três aspectos: cobrança de impostos sobre a droga (*gramaje*); vigília de cultivos e laboratórios clandestinos e cobrança pelo uso de pistas de aterrisagem em áreas controladas pela guerrilha (ROJAS, 2006). Ainda não existe a concepção de que narcotraficantes, guerrilhas e grupos terroristas inserem-se na mesma política antinarcóticos dos Estados Unidos. Essa ideia consolida-se somente nos anos 2000, após os atentados de 11 de setembro.

As operações coordenadas por Washington são marcadas por uma crescente presença de tropas estrangeiras no exterior. A militarização e a externalização do combate às drogas geram, segundo Marcela Viana (2009, p. 124), uma especialização de diversas agências dos Estados Unidos na matéria. Posteriormente são criados batalhões antinarcóticos com o objetivo de proteger as missões dedicadas à fumigação dos cultivos. No mesmo ano, os Estados Unidos empreendem a operação *Blast Furnace* na Bolívia, o que leva o então presidente colombiano, Virgílio Barco, a afirmar que a presença de tropas estadunidenses no país era impensável no país (STEINER, 1999, p. 161).

O Congresso dos Estados Unidos, frustrado com a ineficiência das políticas adotadas por Ronald Reagan em relação à diminuição do consumo de drogas ilícitas no

⁴³ Tradução da autora. No original: “drug production and trafficking comprised a threat to the security of the Americas.”

país, aprova um Ato sobre o Uso de Drogas Ilícitas em 1988 (*Anti Drug Abuse Act*), complementando os programas existentes com uma série de ações para diminuir a demanda no país. Não obstante essa alteração, a linha orientadora da política antidrogas dos Estados Unidos segue a mesma; é necessário diminuir a oferta dos países produtores mediante uma série de ações coordenadas pelo Departamento de Defesa e pelas tropas estadunidenses.

No final do mandato de Reagan, o Secretário de Defesa dos EUA, em setembro de 1989, afirma que a produção e o tráfico de drogas ilícitas eram uma “missão nacional de segurança de alta prioridade para o Pentágono” (BAGLEY, 1995 *apud* STEINER, 1999, p. 162). A afirmação sintetiza a crescente preocupação por parte de Washington em relação às drogas ilícitas na América Latina, as quais são vistas como um elemento potencialmente desestabilizador para a região. A Colômbia, passando por um período de enfrentamento entre paramilitares, grupos guerrilheiros e tropas oficiais, ganha notoriedade nessa pauta.

A retomada da Guerra Fria influencia o governo colombiano, levando o presidente liberal Turbay Alaya (1978-1982) a encarar a violência interna como sendo um produto da disputa Leste-Oeste. A ideologia anticomunista adotada gera um alinhamento forte com o governo dos Estados Unidos. Como expressa com resignação o então presidente eleito: “é uma verdade indiscutível que nos movemos na órbita dos Estados Unidos, a primeira superpotência mundial do Ocidente, onde exerce a sua maior influência⁴⁴” (CEPEDA & PADO, 1989 *apud* ARANA, 2008, p. 266).

Com o Estatuto de Segurança (*Estatuto de Seguridad*), a luta contra os grupos guerrilheiros aumenta em intensidade. No plano externo, o país torna-se um grande aliado dos Estados Unidos. A Colômbia legitima a ação militar da Inglaterra nas ilhas Malvinas e suspende suas relações com Cuba. Além disso, promove a assinatura de um Tratado de Extradicação com os Estados Unidos, o qual se torna lei em 3/novembro/1980, fruto de negociações iniciadas em 1978 sem a participação do Congresso ou da sociedade civil. O tratado é um dos pontos fundamentais das relações entre Estados Unidos e Colômbia, tendo uma profunda implicação na política doméstica colombiana.

O governo de Turbay Alaya é um exemplo clássico do alinhamento do país a Washington, caracterizando-se pela busca de relações cordiais e estreitas com a Casa Branca. Tendo sido embaixador em Londres e Washington em governos anteriores, o

⁴⁴ Tradução da autora. No original: “es una verdad indiscutible que nos movemos en la órbita en que los Estados Unidos, la primera superpotencia mundial de Occidente, ejerce su mayor influencia”.

presidente possuía um perfil singular que favorecia o manejo dessas relações. No final de 1981, tal é o grau de complementariedade entre a política dos dois países, que um funcionário do Departamento do Estado dos EUA, James Bell, afirma que, independente de quem fora o próximo governante, as relações entre os dois países só poderiam deteriorar-se visto o grau de proximidade atingido no período (BAGLEY, 1982 *apud* ARANA, 2008, p. 12).

O governo de Belisario Betancur (1982-1986), eleito em 1982, apresenta mudanças importantes em relação à política externa colombiana. Rompendo com o alinhamento incondicional a Washington, afilia-se ao Movimento dos Não – Alinhados e se nega, inicialmente, a aplicar a política antidrogas sustentada pelos Estados Unidos. O país também participa ativamente da resolução pacífica de conflitos na América Central. Além disso, declara o tratado firmado anteriormente com os Estados Unidos sobre extradição como inconstitucional. O presidente nega um pedido específico de extradição em abril de 1983. A iniciativa gera represálias por parte dos Estados Unidos, que corta exportações e boicota certas empresas colombianas (STEINER, 1999, p. 160).

Betancur busca nacionalizar o conflito com vistas à sua solução, partindo da premissa de que ele não se encontrava em um estágio muito avançado e era possível resolver o conflito internamente (VIANA, 2009, p. 41). O grau elevado de violência relacionado aos narcotraficantes, que coincide com o ápice da penetração desses grupos nas instituições políticas e jurídicas do país, contribui para que o governo dê maior atenção à resolução da luta às drogas, mais do que ao conflito armado. O processo de paz iniciado pelo presidente é formado por quatro pilares, todos de caráter nacional: 1. formação de uma comissão de paz, reunindo distintas organizações, entre elas o Partido Comunista; 2. aprovação de uma lei de anistia incondicional em 19 de novembro de 1982 àqueles que decidissem participar do processo de paz; 3. abertura política, com o reconhecimento dos partidos políticos de oposição, medidas para o financiamento de campanhas eleitorais e o controle das operações eleitorais; 4. início de um longo processo de negociação com as guerrilhas denominado de “grande diálogo nacional”, cujo objetivo era reunir percepções de diferentes setores da sociedade sobre o conflito armado para a sua resolução.

A busca de uma maior autonomia frente aos Estados Unidos baseia-se na crença de que a consolidação da independência nacional levaria os Estados Unidos a prestar maior atenção aos interesses dos colombianos. Sendo assim, não existe uma ruptura em relação ao governo anterior, mas sim uma reorientação tática. O contexto favorece a

assinatura de um acordo com as FARC em 1984. Segundo o comandante do Estado Maior das FARC, Manuel Marulanda Vélez: “o novo tratamento das relações internacionais da Colômbia na América Central nos parecia justo, nos parecia um passo positivo. Não influenciou na decisão de firmar os acordos de paz, mas certamente o tivemos em conta” (CHERNICK, 1988, *apud* ARANA, 2008, p. 15).⁴⁵

Uma iniciativa importante é o Grupo da Contadora (1983), que permite ao país ganhar credibilidade e apoio internacional. O grupo é composto por México, Panamá, Colômbia e Venezuela, com o objetivo de estabelecer a paz de maneira conjunta na América Latina face aos conflitos na América Central e ao crescente intervencionismo estadunidense. Em setembro de 1983 é adotado um documento com os objetivos comuns do grupo e, no ano seguinte, firma-se a Ata pela Paz e Cooperação da América Central. Em 29 de julho de 1984, é criado o Grupo de Apoio da Contadora, com a participação de Argentina, Brasil, Peru e Uruguai.

Ainda que Betancur critique a política repressiva antinarcóticos da administração anterior, adota diversas iniciativas pra coibir o comércio de ilícitos. Como reação por parte dos cartéis de drogas, o Ministro da Justiça é assassinado em 30 de Abril de 1984. Isso leva o presidente a rever o seu posicionamento sobre a extradição, entregando no ano seguinte cinco nacionais ao governo dos Estados Unidos. No mesmo ano, em maio de 1984, um decreto estabelece que a Justiça Militar penal deveria lidar com crimes envolvendo ilícitos (STEINER, 1999, p. 162). Esse período, portanto, é decisivo para a narcotização da relação entre os dois países.

O governo seguinte de Virgilio Barco (1986 -1990) mantém a tentativa de nacionalização do conflito, afastando-o da inserção no conflito Leste-Oeste e na luta anticomunista. Barco, ao assumir, identifica algumas falhas na gestão anterior relativas ao processo de negociação com as guerrilhas. Critica principalmente a concessão de anistia sem impor nenhuma condição aos grupos armados. Além disso, aponta a aprovação no processo de paz de pontos extremamente vagos e sem resultados concretos (VIANA, 2009, p. 42). Tendo em vista essas críticas, o presidente encarrega um responsável por conduzir as negociações políticas, um conselheiro para “conciliação, reabilitação e normalização”, dependente do Presidente da República. O plano de reabilitação mantém algumas linhas propostas por Betancur, buscando a

⁴⁵ Tradução da autora. No original: “El nuevo tratamiento en las relaciones internacionales de Colombia con Centroamérica nos parecía justo, nos parecía positivo. No influyó en la decisión de firmar los acuerdos de paz pero sí lo tuvimos en cuenta”.

integração de zonas afetadas pelo conflito armado ao restante do país. Barco interpreta que a resolução do conflito armado não é uma prioridade política. A pressão dos Estados Unidos para resolver o problema das drogas ilícitas, explícito na violência recorrente dos grupos narcotraficantes, leva o governo a adotar o termo “narcoterrorismo”.

Em março de 1989, pressionado pela Casa Branca, o governo concorda em instalar um complexo de radar no país, sendo acusado de enfraquecer a soberania colombiana e de “vietnamizar” o país (STEINER, 1999, p. 162). O assassinato de Luis Carlos Galán contribui para a intensificação e a militarização da Guerra às Drogas. O presidente Virgílio Barco instala mecanismos de extradição de nacionais através de procedimentos administrativos. Em resposta às iniciativas do governo, os Estados Unidos propõe o Acordo Andino Comercial (*Andean Trade Preference Agreement*).

2.2.2. Os anos 90

O ano de 1989 é emblemático. A invasão ao Panamá marca um ponto de inflexão na política de tolerância zero dos Estados Unidos, sendo sintomática da prioridade que os Estados Unidos passam a dar ao combate às drogas, principalmente na Região Andina e na América Central. O evento demonstra que “o governo dos EUA estaria disposto a utilizar quaisquer meios – inclusive os militares – para atingir seu objetivo em relação ao narcotráfico” (VILLA; OSTOS, 2005, p.2). O governo Bush, através da *National Drug Control Strategy*, explicita a luta antidrogas tendo como instrumento a política externa. Entre 1989 e 1991, a ajuda militar direta e a dirigida para o reforço da lei (*law enforcement*) superam os US\$54,7 milhões de dólares (TOKATLIÁN, 1992, p.2).

A partir de 1990, a Estratégia Andina torna-se o eixo da Guerra às Drogas, abrigando três pontos fundamentais na região: 1.fortalecimento das instituições de países centrais para a oferta de drogas (Bolívia, Colômbia, Peru); 2.fortalecimento do Exército e da Polícia para o combate às drogas; 3.assessoria militar e policial para a desarticulação de cartéis (Colômbia) e firmas (Peru). Essa estratégia reforça a militarização e a externalização das operações antidrogas promovidas pelos Estados Unidos. Os recursos, em sua grande parte, destinam-se ao treinamento da Polícia e das Forças Armadas. Isso implica na expansão das atividades do Comando Sul na América Latina e, mais especificamente, na Região Andina.

Segundo a Diretiva Nacional de Segurança número 18 (*National Security Directive*), a Colômbia é considerada “o lar das principais organizações narcotraficantes e da principal estrutura de produção de cocaína destinada aos Estados Unidos”. (VIANA, 2009, p 127) Por isso, recebe a maior parte dos recursos destinados à Iniciativa Andina. Esse período é o auge do conflito com os Cartéis de Medellín e Cali, sendo a Colômbia o palco de uma violência alarmante. Naturalmente, essa conjuntura contribui para a especial atenção dada à Colômbia.

Em agosto de 1991, o presidente George Bush (1989 – 1993) anuncia a Nova Política Nacional de Segurança dos Estados Unidos (*New National Security Policy of the United States*), onde se reconhece que, para enfrentar o inimigo da instabilidade, os Estados Unidos deveria exercer uma *deterrence* estratégica, estando presente em áreas-chave no mundo e sendo capaz de responder a eventuais crises que surgissem (LOVEMAN, 2006, p. 2). A *deterrence* implica na presença permanente das Forças Armadas estadunidenses em tais regiões, mantendo a estratégia de externalização e militarização das operações antinarcóticos na América Latina iniciada durante o governo de Ronald Reagan.

Bill Clinton (1993 – 2001) assume em 1993. Diante da leitura de que a Iniciativa Andina havia fracassado em reduzir de fato a oferta de drogas, o presidente propõem ,ainda durante a campanha presidencial, um foco diferente para a estratégia dos Estados Unidos de combate às drogas. Sua proposta é promover campanhas no país para a conscientização em relação ao consumo de drogas e ao investimento no tratamento de dependentes químicos (VIANA, 2009, p.129). Entretanto, as eleições legislativas em 1994 elegem um Congresso com a maioria Republicana, contribuindo para a continuidade da política adotada por Bush, em oposição a uma linha mais *soft* apresentada durante a campanha presidencial. O Congresso aprova aumentos consecutivos para a ajuda à Colômbia e, em 1998, entra em vigor a Lei de Eliminação de Drogas no Hemisfério Ocidental (*Western Hemisphere Elimination Act*), direcionando um montante ainda maior para os esforços antidrogas na região.

O período é marcado por um crescente distanciamento nas relações entre a Colômbia e os Estados Unidos. Diversas medidas punitivas são tomadas, visto a leitura por parte dos EUA de que a Colômbia não estaria comprometida com o combate ao narcotráfico. O país é classificado como uma “narcodemocracia”, passando pelo isolamento diante da comunidade internacional. Em 1994, proíbe-se o ingresso de funcionários do governo colombiano nos Estados Unidos, inclusive os provenientes do

gabinete presidencial, e Washington acusa o presidente colombiano de ter relações com a máfia ligada ao narcotráfico. Diante desse cenário de tensão, em dezembro do mesmo ano a Colômbia adere ao Protocolo sobre a Humanização do Conflito Armado ou Proteção da População Civil, buscando arrefecer as críticas dirigidas ao país.

No final da década de 90, cerca de 90% das operações do Comando Sul (*United States Southern Command*) direcionam-se à luta antinarcóticos ((LOVEMAN, 2006, p. 9). As Forças Armadas estão presentes em diversas missões na América Latina sob a justificativa do combate às drogas. O Departamento de Defesa, o Escritório da Casa Branca de Controle Nacional de Drogas (*House Office on National Drug Control Policy*) e o Conselho Nacional de Segurança (*National Security Council*) tornam-se os principais instrumentos de política externa na América Latina, especialmente na Região Andina.

Apesar da expressão “narcoguerrilha” ter aparecido nos anos 1980, sendo introduzida pelo embaixador Robert Lewis dos Estados Unidos em Bogotá (1983-1985), ela começa a ser empregada de forma sistemática somente ao longo dos anos 1990. Em 1993, o governo dos EUA publica um relatório enfatizando as relações entre grupos armados e o narcotráfico na região Sul do país (Caquetá, Putamayo e Guaviare)⁴⁶. Anos depois, em 1997, o Governo dos Estados Unidos, ao criar uma lista única de organizações consideradas terroristas, inclui as FARC e o ELN (EUA, 1997).

Para Alejandra Guáqueta (2006, p. 198-199), a cooperação interestatal a partir dos anos 1990 passa por uma “institucionalização acelerada”, quando muitos programas de ajuda à Colômbia tornam-se permanentes e passam a receber um maior financiamento. Diante da leitura de que o conflito colombiano acirrava-se e representava um fator de instabilidade regional⁴⁷, o apoio estadunidense à Colômbia incrementa substancialmente. Inicialmente o apoio dirigia-se à Polícia Nacional Colombiana; posteriormente, o maior receptor da ajuda estadunidense torna-se o Exército. A maior parte do financiamento custeia a destruição de laboratórios e os

⁴⁶ Relatório disponível em archive.gao.gov/d49t13/150027.pdf.

⁴⁷ A preocupação dos Estados Unidos com a instabilidade regional o leva a priorizar a consolidação de democracias capitalistas. Monica Herz (2002, p. 92) cita diversas iniciativas que são tomadas pelo governo: “Dentre as esferas de cooperação que o governo americano buscou incentivar no período, destacam-se a proteção e a consolidação da democracia, correspondendo a uma orientação mais geral da política externa americana em que a criação e consolidação de regimes liberais democráticos adquirem centralidade. Neste sentido, agências como o *National Endowment for Democracy* (NED) e programas como o *Democratic Initiatives Program* da Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos (AID) e instituições regionais criadas no âmbito da OEA, com incentivo norte-americanos, serão instrumentais”.

esforços de erradicação. Além disso, uma pequena parte apoia reformas do sistema judiciário e o desenvolvimento alternativo à economia das drogas ilícitas. Os Estados Unidos também financiam no período a construção do Centro de Inteligência Comum (*Joint Intelligence Center*) na cidade de *Tres Esquinas*, no sudoeste do país, para realizar treinamento conjuntos.

A existência de ameaças difusas entre as fronteiras nacionais faz com que o paradigma da segurança cooperativa passe a ser um dos pilares da política de seguranças dos Estados Unidos. A nova agenda de segurança passa a incorporar o crime organizado, o narcotráfico e as questões ambientais. Além disso, é importante levar em consideração o fato de que a preocupação dos Estados Unidos coincide com um contexto externo favorável. O fim da Guerra Fria e a ampliação da agenda internacional resultam na inclusão de uma série de temas que afetavam a Colômbia: deslocados internos, violação dos direitos humanos, impunidade jurídica. A natureza transnacional do narcotráfico contribuiu para chamar maior atenção ao conflito armado, expondo os nexos entre as duas questões. Sendo assim, o conflito armado colombiano ganha destaque diante da comunidade internacional⁴⁸. Os Estados Unidos mantêm o combate às drogas como a política norteadora de sua atuação na América Latina, reforçando a tendência de militarização e externalização de suas operações.

Entre 1985 e 1989, os conflitos envolvendo guerrilhas, grupos paramilitares e forças oficiais resultam em 345.000 deslocados internos, representando uma verdadeira crise humanitária no país. Em meados de 1990, os cartéis de Medellín e Cali logram constituir uma rede consolidada para a atividade lucrativa do narcotráfico. A Colômbia representa a principal exportadora de cocaína aos Estados Unidos. Além disso, ocorre um verdadeiro boom dos cultivos de coca nos departamentos do sul do país, especialmente em Caquetá, Guaviare e Putamayo (ROJAS, 2008, p. 7).

César Gaviria (1990-1994), contrastando com a década de 1980, envolve diversos atores externos nas negociações com os grupos guerrilheiros. O presidente conta com a participação da Venezuela e do México nas negociações conduzidas com a Coordenadora Símon Bolívar – integrada por FARC, Exército de Libertação Nacional (ELN) e Exército Popular de Libertação (EPL) -, processo que termina com os acordos de Caracas (1991) e Tlalca (1992). As negociações resultam na desmobilização do EPL e de parte do ELN.

⁴⁸ Em 1997 e 1998, a ONU instala representações da ACNUR e da ACNUR em Bogotá.

Para Socorro Ramírez (2004, p. 192), existe ao longo do período uma narcotização da agenda entre Colômbia e Estados Unidos, que gera deslocamentos e violação severa de direitos humanos. Duas questões são importantes de mencionar: o banimento da extradição através de uma Assembleia Constitucional eleita em 1991 e o estabelecimento de um sistema de barganha com participantes do crime organizado. Isso leva à rendição de diversos criminosos e figuras do alto escalão do Cartel de Medellín. A fuga de Pablo Escobar da prisão, entretanto, em 1992, gera diversas dúvidas por parte dos Estados Unidos em relação ao real comprometimento do país com o combate às drogas e ao narcotráfico. O governo Gaviria coordena uma operação exitosa para recapturá-lo, reconquistando sua credibilidade perante a comunidade internacional – e principalmente os Estados Unidos.

Um mecanismo polêmico estabelecido no período é o de certificação, uma qualificação feita pelo governo estadunidense relativa à cooperação ou não de certos países na temática das drogas. Um país que não obtivesse a certificação não poderia receber crédito de agências dos Estados Unidos e enfrentaria dificuldades para obter financiamento em organismos comerciais multilaterais, podendo chegar a passar por sanções comerciais. A Colômbia é certificada em 1995 e 1998, não recebendo o certificado em 1996 e 1998.

Para Francisco Leal Buitrago (2004, p. 175), o governo de César Gaviria não aproveita a oportunidade representada pela nova constituição (1991) para realizar mudanças importantes na institucionalidade militar do país. Apesar disso, César Gaviria realiza reformas nas áreas de defesa e segurança nacional. Como parte da reforma militar, busca alterar a lei 48 de 1968, a diretriz militar estratégica do país até então. O governo também desenvolve a Estratégia Nacional contra a Violência (*Estrategia Nacional contra la Violencia*). O fracasso dessa estratégia torna-se evidente ao final do mandato com o recrudescimento da guerrilha.

O mandato de Ernesto Samper (1994-1998) é marcado pela crise e pela polarização. Os “narcoescândalos” envolvendo o financiamento de campanhas eleitorais contribuem para o maior envolvimento da comunidade internacional. A acusação de ser sustentado por dinheiro ilícito durante a sua campanha favorece uma campanha de isolamento do país a nível internacional, coordenada pelos Estados Unidos. Buscando vencer o isolamento, a Colômbia se aproxima de outros países e fóruns multilaterais para angariar apoio ao governo. Em 1997, anuncia a criação do Grupo do Rio, composto por México, Venezuela, Costa Rica e Espanha, os quais seriam eventuais colaboradores

em um processo de paz. O presidente também busca apoio para pressionar as guerrilhas a apoiar as eleições realizadas em 1997.

O presidente Ernesto Samper promove a erradicação massiva do cultivo de coca, com o intuito de melhorar as relações com os Estados Unidos e conter a expansão do narcotráfico. São erradicados 23.402 hectares em 1995. Entretanto, a produção aumenta: salta no mesmo ano de 23.402 hectares cultivados para 50.900. Nos anos seguintes, a produção salta para 67.200 e 79.400, respectivamente (1996-1997). Em 1999, atinge 160.100 hectares, mantendo-se em níveis similares até 2000 (VILLA & OSTOS, 2005, p. 4). Por outro lado, o desmantelamento dos cartéis de Medellín e Cali durante as administrações de Gaviria e Samper colabora para diminuir a espiral de violência na Colômbia entre forças oficiais e narcotraficantes. Embora o problema das drogas no país não seja definitivamente solucionado⁴⁹, isso contribui para que outros temas ganhem espaço na política exterior colombiana. Nos governos seguintes, o conflito armado colombiano ganha visibilidade, passando a envolver atores externos na sua resolução – em especial, os Estados Unidos.

Para Tokatlian (2002), os anos 90 seriam uma década perdida diplomaticamente pois os países latino-americanos foram incapazes de gerar uma resposta regional efetiva à questão colombiana. A incapacidade política e militar do Estado colombiano em enfrentar o conflito estimula o crescimento das guerrilhas e dos paramilitares. Entre 1995 e 2000, as FARC duplicam o seu efetivo, formando um verdadeiro Exército que, no Sul do país, impõem sucessivas derrotas às tropas oficiais. Ao final do período, contam com cerca de 20.000 combatentes (VALENCIA, 2005, p. 137). A securitização e a narcotização da agenda estadunidense na América Latina colocam a Região Andina em visibilidade, sendo a Colômbia vista como um “Estado problema”.

Nesse contexto, no final dos anos 90 ocorre uma mudança de ordem maior na abordagem estadunidense em relação à Colômbia, em resposta ao novo caráter do conflito. A estratégia de Washington passa da contenção para a eliminação. O Plano Colômbia, elaborado no governo seguinte, colombiano reflete essa mudança, onde a superação do conflito passa a ser o eixo norteador da cooperação desenvolvida entre os dois países.

⁴⁹ Ocorre a readaptação da economia das drogas ao novo contexto através de redes mais compactas. Por isso, a produção de drogas na Colômbia recupera os níveis anteriores no médio prazo. A esse respeito ver THOUMI (2002).

3. O PLANO COLÔMBIA

O objetivo deste capítulo é analisar os Planos Colômbia 1 e 2 em termos de seu escopo, objetivos e financiamento. Iremos primeiramente tratar dos governos de Andrés Pastrana e o governo de Álvaro Uribe. A Estratégia pela Paz e a Política de Segurança Democrática são duas orientações centrais para entender as modificações pelas quais o Plano Colômbia passou, desde sua primeira concepção até o texto final de aprovação. Essas modificações comprovam a influência da agenda de segurança estadunidense sobre a Colômbia, a qual a partir dos atentados de 11 de setembro aborda o combate às drogas como meio para enfraquecer militarmente as FARC. Além disso, verificamos que, a partir de 2007, inicia-se um fenômeno de nacionalização do conflito, com a diminuição progressiva dos investimentos dos Estados Unidos no país e a continuação do Plano Colômbia, o qual denominaremos Plano Colômbia 2.

3.1. Andrés Pastrana (1998-2002) e a Estratégia pela Paz

Diante do aumento da violência relacionada ao conflito entre narcotraficantes, grupos armados e o Estado, o candidato à presidência Andrés Pastrana do Partido Conservador adota o discurso da paz para vencer as eleições do segundo turno. Eleito, no seu discurso de posse anuncia a criação de um Fundo de Paz que contaria com contribuições do governo, da sociedade civil, da comunidade internacional e dos Estados Unidos. Pastrana apresenta o projeto como uma espécie de Plano Marshall para resolver o conflito no país. A diplomacia pela paz torna-se o eixo de sua política exterior. Andrés Pastrana passa a consolidar uma “política de mão dupla” (VILLA OSTOS; 2005, p. 7), pois ao mesmo tempo em que consolida as relações com os Estados Unidos, avança nas negociações com as FARC. Para estes autores:

o governo do conservador Andrés Pastrana (1999-2002) iniciou a difícil tarefa de relegitimar o sistema político tanto interna como externamente. No nível doméstico, não obteve tanto sucesso, em parte devido ao fracasso do processo de pacificação interna junto aos grupos guerrilheiros, sobretudo as FARC (às quais, inclusive, chegou a conceder uma zona desmilitarizada equivalente a 40% do território nacional), à falta de recuperação econômica e ao desborde de violência política no final de seu mandato. No nível externo, Pastrana teve sucesso em reestabelecer plenamente as relações com os EUA, aceitando, no entanto, a internacionalização do conflito colombiano e da luta ao narcotráfico por meio de mecanismos concretos como o Plano Colômbia (VILLA; OSTOS, 2005, p.7).

O presidente ganhou apoio popular justamente pelo seu comprometimento com reformas sociais e com uma possível negociação política com as guerrilhas de esquerda. Pastrana caracteriza-se por um constante diálogo com as FARC⁵⁰. O presidente aceita a demanda de desmilitarizar 42 mil km² ao sul do país. Em 9 de fevereiro de 2001, é firmado o acordo de *Los Pozos* com Manuel Marulanda Vélez, membro do Estado Maior. Em 31 de julho, o Judiciário suspende a fumigação das plantações ilegais. No final do mesmo ano, membros do ELN assinam um acordo em Havana, retomando as negociações de paz que haviam sido interrompidas em agosto.

Andrés Pastrana, retomando uma iniciativa do presidente César Gaviria, apresenta um novo projeto de lei no Congresso para substituir a lei 48/1968. A lei 684 de agosto de 2001 incorpora avanços da Estratégia Nacional contra a Violência, possuindo um linguajar fortemente militar. A maior polêmica em relação ao projeto, entretanto, refere-se às funções de polícia judicial outorgada aos militares (BUITRAGRO, 2004, p. 179). Em abril de 2002, a Corte Constitucional declara a lei inconstitucional.

Os atentados de 11 de setembro representam um ponto de inflexão na orientação da política externa estadunidense. Washington passa a interpretar a luta antinarcóticos como uma ferramenta para combater o terrorismo das guerrilhas na América Latina. O conflito armado e o narcotráfico passam a ser visto como “duas faces da mesma moeda”. Antes disso, a tentativa por parte de autoridades estadunidenses em transpor a pauta antinarcóticos para a pauta do conflito armado não havia se traduzido em um programa concreto, como foi visto no último capítulo. A política dos Estados Unidos passa então a adotar uma leitura circular, segundo a qual a erradicação dos cultivos de folha de coca era o meio mais eficiente para pôr fim à guerrilha. Acabar com as drogas era pôr fim ao conflito; pôr fim ao conflito significava erradicar o cultivo de ilícitos no país. Assim, a política de combate aos narcóticos torna-se a “principal face da política dos Estados Unidos voltada ao conflito armado” (VIANA, 2009, p.122). O Plano Colômbia e o combate às drogas integram-se à Guerra Global dos Estados Unidos contra o terror

⁵⁰ No início de 2000, o presidente faz uma viagem a diversos países europeus acompanhado por integrantes das FARC, conhecida como Eurotur. O objetivo era promover o processo de paz. Essa viagem foi especialmente importante para o grupo armado, pois significou um reconhecimento a nível internacional da organização.

Logo após os atentados terroristas às Torres Gêmeas, uma grande atenção é dada aos atores não estatais. A Colômbia é vista como um Estado “sob assalto” pelas organizações narcotraficantes (LOVEMAN 2006, p. 23). Os Estados Unidos passam a interpretar que as organizações terroristas e as organizações narcotraficantes estão conectadas a tal ponto que pode ser utilizada a expressão “narcoguerrilha”. A fusão entre Guerra às Drogas e Guerra ao Terrorismo permite adotar uma política irrestrita no país de combate às FARC⁵¹. Tal orientação torna-se explícita na declaração do Secretário de Estado à época, Colin Powell:

[...], nós deveríamos remover a barreira existente entre atividades narcotraficantes e atividades narcoterroristas. Tudo está conectado: o “narco” está presente nos dois termos – financiando atividades terroristas através do narcotráfico. Tudo leva ao mesmo caminho, ou seja, a destruição da democracia colombiana, afetando as pessoas dessa terra de uma maneira muito, muito nociva. Assim, nós deveríamos abordar o problema de uma maneira mais ampla⁵².

O não cumprimento do cessar-fogo pelas FARC leva à reocupação da zona desmilitarizada em fevereiro de 2002. A ofensiva militar ordenada por Pastrana termina com a atmosfera otimista que existia até então. Em 2/maio, as FARC assumem a autoria do ataque à Igreja do Apóstolo São Paulo, na cidade de Choco, o qual deixou 117 civis mortos. Em 21/maio a União Europeia passa a classificar as FARC como sendo uma organização terrorista (LEITE & CARPERS, 2007, p. 202). Ao longo do mandato de Andrés Pastrana ocorre, portanto, um gradativo desgaste da estratégia de paz adotada pelo governo, contribuindo para a ascensão do candidato à presidência, Álvaro Uribe, crítico ferrenho da política. A falta de colaboração das FARC com o cessar-fogo frustra as esperanças de uma paz negociada. A leitura de que a diplomacia deve enfatizar mais

⁵¹ Além disso, existe a preocupação dos Estados Unidos em proteger as regiões petrolíferas do país, pois este é o seu quinto provedor de petróleo. Dario Azzellini (2005, p.p 46) cita uma reportagem da corporação privada de inteligência, Stratfor, segundo a qual a maior prioridade do governo de Bush seria a proteção de regiões petrolíferas da Colômbia. Cerca de 20% do petróleo colombiano é extraído no campo petrolífero Caño Limon, no departamento de Arauca, sendo bombeado através de um oleoduto até o porto caribenho de Coveñas. A metade vai para os Estados Unidos, sendo que as empresas que operam este oleoduto e os poços são a estadunidense Oxy e a colombiana Ecopetrol. Este oleoduto foi alvo de muitos ataques da guerrilha. Em 2003, o governo dos Estados Unidos concedeu 88 milhões de dólares para a sua proteção militar (*ibidem*, p. 47). Todos estes fatos permitem compreender a importância estratégica que a Colômbia adquire para os Estados Unidos.

⁵² Press Briefing of Colin Powell. 02/12/2001. Tradução da autora. No original: “It was on that basis that we went up to Congress and said, you know, we really should remove this barrier between narco-trafficking activities and narco-terrorist activities. It’s all linked; narco is in both terms -- financing terrorism activities through narcotics activity. It all essentially leads to the same end, and that is the destruction of the Colombian democracy, affecting the people of this land in a very, very detrimental way. Therefore, we should approach this problem on a broader scale”.

a cooperação para o confronto do que para a paz, sendo os Estados Unidos o sócio privilegiado da relação, torna-se a linha mestra do governo seguinte.

3.2 O governo de Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010) e a Política de Segurança Democrática

Candidato independente eleito através do Movimento Primeiro Colômbia, Álvaro Uribe indica uma mudança de percepção pela população da melhor estratégia para pôr fim ao conflito colombiano. O governo é marcado por um crescente diálogo com os paramilitares representados pela AUC (Autodefesa Unidas da Colômbia) e uma intensificação do combate às FARC. Na posse de Álvaro Uribe (7/agosto), estas lançam um ataque ao palácio presidencial, deixando diversas pessoas feridas. Isso estimula o presidente eleito a declarar estado de comoção por noventa dias em todo o território nacional⁵³. Logo após a sua posse o presidente afirma que “ [n]a Colômbia não existe guerra; aqui temos terrorismo de grupos armados contra o Estado e a sociedade, e isto deve ser resolvido rapidamente” (QUIROGA, 2003, p. 164 *apud* SANTOS, 2006, p. 71). No ano seguinte, o governo inicia uma negociação política com três das principais facções dos grupos paramilitares⁵⁴.

Em 2003 é lançado o Plano Patriota, tendo como objetivo a integração das zonas controladas pelo narcotráfico ao controle estatal. A estratégia militar adotada é a constituição de brigadas móveis em zonas de conflitos, principalmente no Sul e no Leste do país. A presença militar dos Estados Unidos na Colômbia permite o lançamento de uma ofensiva contra as FARC em maio de 2004, nos Departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta e Putamayo. Cerca de 17 000 soldados equatorianos e colombianos, coordenados pelo Comando Sul dos Estados Unidos, envolvem-se na operação.

⁵³ Colombia. Presidencia de la Republica. Estado de Comoción Interior. Decreto 1837 de agosto de 2002. Disponível em: www.anticorruptcion.gov.co/decretos.

⁵⁴ A Lei de Justiça pela Paz estabelece um marco jurídico para a desmobilização dos paramilitares, já iniciada no começo do ano. Não obstante a pressão de outros países, como os Estados Unidos e a União Europeia, para que os paramilitares responsáveis por crimes fossem levados à Justiça, o caráter político dos seus crimes consta no texto final como forma de abrandar as penas imputadas. Apesar de poucos dos desmobilizados terem de fato se comprometido a se submeter à Lei de Justiça e Paz (apenas 2%), a aprovação da lei permite ao então eleito presidente Uribe ganhar amplo apoio doméstico e internacional.

O aumento dos gastos militares é considerável no período, passando de US\$2,86 bilhões em 2001 para US\$3,65 bilhões em 2004 (SIPRI, 2012).⁵⁵ Além disso, o governo amplia o exército de 168.000 com 30 000 novos soldados de carreira e inicia a capacitação de 30 000 soldados camponeses. O serviço militar obrigatório é estendido para 6 meses e cerca de 10 000 reservistas do Exército e 2 000 policiais aposentados são reintegrados às suas funções (AZZELLINI, 2005, p. 63).

O governo de Uribe, retomando o debate sobre a lei 48/1968, apresenta um projeto de reforma constitucional que permite aos militares obter certas prerrogativas jurídicas para combater de forma eficaz os grupos armados, denominado Estatuto Antiterrorista⁵⁶. A parte mais polêmica do Estatuto refere-se à outorga de poder como Polícia Judicial às Forças Armadas. Outras leis e ações tomadas pelo governo logo após assumir o cargo confirmam a expectativa de ações antissubversivas que a opinião pública tinha sobre o presidente eleito. Entre essas medidas, destacamos: recrutamento de soldados camponeses, conformação de redes de informante para os serviços estatais de inteligência, recompensas por informações, estímulo à deserção de combatentes ilegais e a criação de zonas de reabilitação e consolidação de áreas de influência guerrilheira, autorização para interceptações de comunicação, realização de censo domiciliar para identificar suspeitos.

Outra iniciativa jurídica que gera polêmica no período é a aprovação da Lei de Justiça e Paz. Essa lei refere-se ao projeto apresentado ao Congresso em agosto de 2003, que versa sobre a incorporação dos paramilitares à vida civil. O conceito de “alternatividade penal” presente no documento foi duramente criticado por representantes europeus (VIANA, 2009, p.110). Segundo eles, a lei poderia dar margem para a impunidade frente a violações dos direitos humanos e do direito humanitário, desconsiderando preocupações referentes à memória, verdade e justiça.

É interessante notar que tanto durante o debate no Congresso sobre a aprovação do Estatuto Antiterrorista, quanto sobre a Lei de Alternatividade Penal, o Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) manifestou-se contrariamente. A autoridade afirmou que a outorga de faculdades de polícia ao

⁵⁵ O aumento dos gastos militares é acompanhado, internamente, por um processo de privatizações e reestruturação do gasto público. São cortados cerca de 8.500 empregos mediante a fusão de pastas ministeriais e, em 2004, o governo colombiano anuncia a venda até 2009 de um montante histórico de ativos estatais (LEITE & CARPES, 2007, p. 190). No final de 2005, é firmado um Tratado de Livre Comércio entre a Colômbia e os Estados Unidos.

⁵⁶ Após ser aprovado pelo Congresso, o Estatuto foi declarado inconstitucional pela Corte Constitucional Colombiana, em setembro de 2004, sendo posteriormente anulado.

Exército violava compromissos internacionais adquiridos pela Colômbia. Além disso, afirmou que a lei permitia um grau de impunidade aos paramilitares. Uribe foi enfático ao contestar que “o papel das Nações Unidas que nós, colombianos, vimos é que critica muito e resolve pouco. Não estou dizendo às Nações Unidas que deixe de criticar, mas que se comprometa a resolver” (EL TIEMPO, 2003, *apud* VIANA, 2009, p. 85).

Em meados de 2003, é publicado o texto final da Política de Segurança Democrática, uma tentativa de assumir responsabilidade civil pelos assuntos de defesa e segurança no país – esforço inédito até então⁵⁷. O documento indica as seguintes ameaças à integridade nacional do país e à democracia: terrorismo, negócio de drogas ilícitas, finanças ilícitas, tráfico de armas, munições e explosivos, sequestro e extorsões, homicídio. A partir da identificação destas ameaças, seguem seis linhas de ação: coordenação da ação do Estado mediante instituições estabelecidas; fortalecimento das instituições do Estado relacionadas com a segurança; consolidação do controle do território nacional; proteção dos cidadãos e da infraestrutura da nação; cooperação para a segurança de todos; comunicação entre as políticas e ações do Estado. Cabe mencionar que o ano de 2003 simboliza alguns resultados positivos da política de segurança democrática: a taxa de homicídio é a mais baixa nos últimos 16 anos (50 a cada 100 mil habitantes); o número de sequestros diminui em 39% em relação ao ano anterior (2.986) e o número de deslocados internos diminui em 41% em relação ao ano anterior (156.188) (BUITAGRO, 2004, p. 206).

Como afirma Marcelo Santos (2006, p. 72), para muitos analistas dos direitos humanos a Política de Segurança Democrática, cujo objetivo era assegurar a legitimidade e governabilidade do Estado colombiano, reduziu-se a aspectos militares e policiais “não contemplando questões referentes ao desenvolvimento econômico e social, que são fundamentais para a resolução dos conflitos e para a consolidação de um estado democrático”. Além da ofensiva militar, explícita nas cifras que abordamos anteriormente, Álvaro Uribe não negociou com as FARC, inclusive rejeitando propostas de trocar sequestrados por guerrilheiros presos (*ibidem*, p. 73).

Apesar de receber algumas críticas, o governo de Álvaro Uribe ganhou grande popularidade⁵⁸, especialmente entre os setores médio e alto da população. Os ataques em 2003 ao clube El Nogal e ao bairro de Neiva, atribuídas as FARC, contribuem para

⁵⁷ O único antecedente é a *Estrategia Nacional contra la Violencia* proposta por César Gaviria, o qual acaba fracassando.

⁵⁸ Ver (PACHÓN; HOSKIN, 2011).

o presidente consolidar suas convicções de que o conflito deveria inserir-se na lógica de combate ao terrorismo, além de angariar apoio popular para uma política mais ofensiva em relação às guerrilhas. Apesar dos ataques não terem sido assumidos pelo grupo, Álvaro Uribe aproveita o momento para organizar uma campanha a nível internacional, buscando que outros países reconheçam as FARC como uma organização terrorista. Ele obtém declarações dos países centro-americanos e da OEA, condenando o terrorismo e os atentados⁵⁹.

A popularidade do presidente Álvaro Uribe garantiu a sua reeleição em 2006 com 62,35% dos votos (PACHÓN; HOSKIN, 2011, p. 7). O segundo mandato foi marcado por um período inicial de polarização quando 80 deputados e membros associados ao governo foram relacionados ao narcotráfico (*ibidem*, p. 6). Não obstante essa situação, a popularidade do presidente manteve-se alta com os diversos ataques às FARC promovidos pelo governo. Durante uma controversa operação no Equador em março de 2007, Raul Reyes, membro do Secretariado das FARC, foi morto. Outro líder, Iván Ríos, foi assassinado pelos seus próprios homens quando o Exército colombiano cercou o grupo e cortou os seus suprimentos.

Esses fatos nos permitem compreender a dimensão do Governo Uribe. Marcado por uma política interna militarizada, o presidente promoveu uma ofensiva contra as FARC. No nível externo, a Colômbia aproximou-se ainda mais dos Estados Unidos, consolidando a securitização e narcotização da agenda bilateral, processo que permitiu a articulação dos movimentos guerrilheiros ao terrorismo. Iremos a seguir analisar com maiores detalhes o conteúdo e o processo de negociação dos Planos Colômbia 1 e 2.

3.3. O Plano Colômbia 1

Como vimos na seção anterior, a internacionalização do conflito colombiano, mediante a presença crescente dos Estados Unidos no país, o veicula gradativamente às dinâmicas de articulação internacional. O Plano Colômbia, nesse sentido, tem um caráter ambíguo, pois necessita atender simultaneamente a interesses nacionais, regionais e globais. Como coloca Socorro Ramírez (2001, p. 74-75): “Por um lado,

⁵⁹ Declarações disponíveis respectivamente em http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1840_02.htm e <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res837.asp>

procura atender às urgências que a situação interna coloca à Colômbia, por outro lado, responde aos interesses nacionais e geopolíticos regionais dos Estados Unidos”⁶⁰.

O Governo de Pastrana adotou duas estratégias complementares para lidar com a questão colombiana: iniciar um processo de paz, a partir da diplomacia pela paz, e buscar recursos no exterior para coibir a crise fiscal que assolava o Estado colombiano. Como vimos, o final do mandato de Samper (1998) é marcado por uma situação de extrema debilidade tática do governo frente às guerrilhas, o que teve sérias implicações sociais e econômicas. Entretanto, o interesse de Washington era que o governo colombiano se focasse na luta contra as drogas, tema que aparece na agenda de segurança dos Estados Unidos desde os anos 1980. Assim, Pastrana apresenta desde o começo o processo de paz como “a melhor maneira de lutar contra o narcotráfico”⁶¹ (RAMIREZ, 2001, p. 75).

O governo inicia uma campanha para angariar apoio internacional para a solução do conflito armado que assolava o país, apresentando uma espécie de Plano Marshall que seria sustentado pelos países industrializados. O projeto é uma estratégia para a reconstrução da Colômbia, orientada para a transição econômica e social das populações e áreas afetadas pelo cultivo de drogas e pela violência. O presidente afirma que este Plano é “algo mais profundo do que meramente uma busca por recursos, pois visa agregar recursos educativos, científicos, técnicos, sociais, econômicos e políticos de forma a integrar todos os colombianos no processo de paz” (ANDELFO GARCÍA, 2001, p. 199).

O projeto acaba sendo incluído no Plano Nacional de Desenvolvimento (“*Plan de Desarrollo*”⁶²), também conhecido como Plano Colômbia. Em novembro de 1998, o governo lança oficialmente o documento e define como prioridades temáticas os assuntos de paz e a luta antidrogas. O plano frisa que a política de paz é integrada pela reforma política, pela negociação com grupos armados, pelas ações de paz e pela reconstrução econômica. Pastrana realiza visitas a órgãos multilaterais, encontros regionais e visitas bilaterais com o objetivo de tornar público os esforços governamentais para o diálogo com as FARC e para pôr fim ao conflito colombiano.

⁶⁰ Tradução da autora. No original: “Por un lado, intenta atender a las urgencias que la situación interna le viene planteando a Colombia y, por el otro, responde los intereses nacionales y geopolíticos regionales de Estados Unidos”.

⁶¹ Tradução da autora. No original: “la mejor manera de luchar contra el narcotráfico”.

⁶² Plan, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002, Bogotá, noviembre de 1998.

O ano de 1998 é um período de intensas negociações entre Washington e Bogotá. Em dezembro do mesmo ano, é estabelecido entre os Ministros de Defesa dos Estados Unidos e da Colômbia um programa de cooperação militar com o fim de criar um batalhão antinarcóticos. Washington tem interesse em envolver o Exército colombiano na resolução do conflito. As taxas de assassinato, sequestro e atos terroristas aumentam: em março de 1999, três indigenistas estadunidenses são assassinados pelas FARC. Posteriormente, um avião fantasma da inteligência estadunidense RC-7B tomba ao sul da Colômbia. Esses fatos são determinantes para a concepção final do Plano Colômbia.

Há mudanças significativas entre a primeira versão do plano e a final. Na primeira versão, apresentada em dezembro de 1998, o plano aparece como o articulador da política de paz de Andrés Pastrana⁶³. Uma segunda versão do Plano é apresentada em 5 de junho de 1999⁶⁴, durante um grupo consultivo de apoio ao processo de paz realizado no Rio de Janeiro. Não identificamos mudanças significativas entre o primeiro documento e o segundo. Apresenta-se de forma mais completa a estratégia de paz, introduzindo três pontos centrais: a negociação, a reforma política e a estratégia de desenvolvimento para a paz. Seis campos de ação são identificados: processos produtivos sustentáveis, atenção humanitária, proteção do capital humano, desenvolvimento institucional e de capital social, infraestrutura para a paz, promoção de sustentabilidade ambiental. Na apresentação do Plano, encontram-se mais detalhados os seus componentes sociais. Tal formato dialoga melhor com os países da União Europeia e o Japão, os quais também eram vistos com potenciais doadores e estavam presentes no Grupo Consultivo.

As mudanças mais significativas ocorrem a partir da terceira versão do Plano, com a visita do subsecretário de Estado Thomas Pickering a Bogotá, em 1999. O Plano deixa de ter o caráter articulador de estratégias sociais, econômicas e políticas para a negociação e a reforma política, passando a refletir a política antidrogas estadunidense para a América Latina (RAMÍREZ, 2004, p. 86). O texto não frisa a mais participação social como mecanismo para promover a paz integral. No início do documento, já é marcada a relação entre os grupos guerrilheiros e os narcotraficantes, eliminando

⁶³ Presidencia de la República, Oficina del alto comisionado para la paz, DNP, Plan Colombia, diciembre de 1998.

⁶⁴ Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Planeación Regional y Urbana, reunión del grupo consultivo de apoyo al proceso de paz en Colombia documento borrador, 5 de junio de 1999.

qualquer possibilidade de cooperação com as guerrilhas para a erradicação dos cultivos ilícitos – ponto então previsto nos planos anteriores:

As debilidades de um Estado que ainda se encontra em processo de consolidação foram agravadas pelas forças desestabilizadoras do narcotráfico (...). Recentemente, a relação financeira entre os vários grupos armados e os narcotraficante conseguiram intensificar o conflito armado, limitando a capacidade do Estado para cumprir com as suas responsabilidades mais importantes⁶⁵. (Plan Colombia, septiembre de 1999, p. 1).

A quarta versão do plano lançada em janeiro de 2000 não possui diferenças significativas em relação ao texto anterior. São identificados cinco campos de ação: recuperação econômica e social, negociação de paz, estratégia antinarcóticos, fortalecimento institucional e desenvolvimento social, direitos humanos, atenção humanitária e desenvolvimento alternativo com a participação social. Estes campos de ação podem ser agregados em quatro componentes (COLÔMBIA, 2006):

1.Luta contra o problema mundial das drogas e do crime organizado: reduzir em 50% o uso de narcóticos em todo o território colombiano; fortalecer a capacidade para a força pública combater o narcotráfico e o terrorismo, assegurando o exercício da cidadania; modernizar o setor de segurança e defesa; assegurar o treinamento da força pública para proteger os direitos humanos;

2.Reativação econômica e social: promover as condições para a geração de emprego e estabilidade social; promover alternativas lícitas de produção regional; organizar e executar a Rede de Apoio Social (RAS); buscar acordo de livre comércio que aumente as possibilidades de emprego;

3.Fortalecimento institucional: proteger o capital humano, físico, social e econômico afetado pelo narcotráfico e pela violência; fortalecer o serviço de justiça e combater a impunidade; fortalecer a capacidade do Estado para garantir a proteção dos direitos humanos;

⁶⁵ Tradução da autora. No original: “Las debilidades de un Estado que todavía se encuentra involucrado en un proceso de consolidación han sido agravadas por las fuerzas desestabilizadoras del narcotráfico (...). Recientemente, la relación financiera entre los varios grupos armados y los narcotraficantes ha logrado intensificar el conflicto armado, y ha limitado la capacidad del Estado para cumplir con sus responsabilidades más importantes”.

4. Desmobilização, desarmamento e reintegração: apoiar o processo de reintegração à sociedade civil dos grupos armados ilegais; buscar ativamente a participação da comunidade internacional em todas as etapas do processo.

Embora o texto da quarta versão do Plano Colômbia contemple questões sociais e institucionais (pontos 2 e 3), na prática não foi o que ocorreu. Como vimos anteriormente, o Governo Uribe caracterizou-se pelo aumento dos gastos militares e pela falta de diálogo político com as FARC, o que havia ocorrido em menor ou maior grau nos governos anteriores. O Plano Colômbia e a Política de Segurança Democrática são os pilares externo e interno, respectivamente, que garantem a efetividade dessa política.

Das quatro versões conhecidas como Plano Colômbia, a única que foi submetida à apreciação pública foi a primeira, como parte do Plano Quadrienal de Desenvolvimento Colombiano (*Plan de Desarrollo*) (RAMÍREZ, 2004, p. 90). As outras três versões não foram submetidas a consultas com o Congresso, autoridades locais, regionais. Tampouco foram produto do diálogo com as guerrilhas ou com a população em geral. A proposta final parte do Executivo da Colômbia em negociação com os Estados Unidos. Esse ponto é preocupante, se entendemos que o conflito colombiano possui raízes históricas sociais e sua resolução passa, portanto, pelo diálogo com os distintos grupos sociais que compõem o povo colombiano. Se a análise predominante é de que o Estado colombiano caracteriza-se pela fragmentação social e pela incapacidade em assegurar o monopólio sobre o território nacional, é pouco compreensível que se adote uma abordagem unilateral à questão.

A partir da quarta versão do Plano Colômbia, o Pacote de Ajuda dos Estados Unidos (*US Aid Package*) é aprovado pelos Estados Unidos em 2000. Trata-se de uma ajuda para apoiar o Estado colombiano na luta antidrogas, gerando um intenso debate político interno nos Estados Unidos, polarizado entre a administração democrata e a maioria republicana no Congresso. Havia uma disputa entre os partidos pela liderança na matéria⁶⁶. A Câmara aprovou o plano em 30/março⁶⁷; e o Senado, em 22/junho. A

⁶⁶ Os republicanos criticavam a administração democrata pela diminuição na assistência internacional para o combate às drogas. Diante do aumento da produção e do tráfico de drogas, os republicanos afirmavam que a administração havia esquecido o hemisfério ocidental (ANDELFO GARCIA, 2001, p. 230). Com a proximidade do processo eleitoral nos Estados Unidos, estes buscaram enfraquecer o governo democrata caracterizando como negligente e insuficiente a atenção do país à situação colombiana.

aprovação ocorreu graças às modificações de conteúdo no Plano Colômbia, o qual passou a reforçar a ideia de uma luta antinarcóticos. Nesse sentido, escreve Andelfo Garcia (2001, p. 193-192):

A administração estadunidense necessitava de um Plano de ampla abrangência que garantisse a aprovação no Congresso de um pacote de ajuda. A Colômbia tinha um, mas os Estados Unidos precisavam colocar mais ênfase nos assuntos que lhe interessavam diretamente, particularmente o tema antinarcóticos. Por outro lado, o governo colombiano necessitava de recursos para implementar suas iniciativas de paz, mas também crescentemente para reagir a dois problemas relacionados: o auge da atividade guerrilheira e de cultivo dos ilícitos, que alimentam em boa medida a guerra.⁶⁸

Se compararmos os processos de formulação de políticas nos dois países, notamos uma grande diferença. Enquanto na Colômbia não houve participação do Congresso e da sociedade civil, nos Estados Unidos houve uma intensa atuação do Congresso, de grupos lobistas e organizações não governamentais (*ibidem*, p. 94). A proposta final da Administração Clinton é um pacote de US\$1,6 bilhões de dólares. Essa proposta passa por algumas alterações no Congresso e no Senado. A versão final aprovada é de US\$1,319 bilhões de dólares, sendo US\$ 860 milhões para a Colômbia e o restante para os países vizinhos (*ibidem*, p. 258-259).

O Plano Colômbia, apresentado durante o governo de Andrés Pastrana, possui três componentes. O primeiro é o componente interno, cujo objetivo é reduzir os efeitos negativos da crise que o país vive mediante a integração econômica e social das áreas mais afetadas pela violência. O segundo componente é a ajuda dos Estados Unidos, o qual entende que somente o poder de fogo e a ocupação espacial do território pelas Forças Armadas podem derrotar militarmente a guerrilha. Com esse objetivo, o pacote inclui medidas para fortalecer as Forças Armadas e incrementar a capacidade combativa da Polícia. Já o terceiro componente do Plano Colômbia é o aporte europeu, direcionado a programas de proteção dos direitos humanos e fomento do desenvolvimento social e econômico no país. A destinação destes recursos resume-se da seguinte maneira:

⁶⁷ Na Câmara, o projeto era identificado pela denominação HR3908. Dos 435 membros da Câmara, 263 votaram a favor, 146 votaram contra e 26 abstiveram-se. Entre os que votaram a favor, 143 eram republicanos e 119, democratas, mais um independente.

⁶⁸ Tradução da autora. No original: “La administración estadounidense necesitaba un Plan de amplio espectro que hiciera visible en el Congreso la aprobación de un paquete de ayuda. Colombia tenía uno, pero Estados Unidos necesitaba mayor hincapié en los asuntos que le interesaban directamente, particularmente el tema antinarcóticos. Por otra parte, el gobierno colombiano necesitaba recursos para sacar adelante sus iniciativas de paz, pero también crecientemente para hacer frente a dos problemas vinculados: el auge de la actividad guerrillera y de los cultivos ilícitos que alimentan en buena medida la guerra”.

Destino	Total (<i>milhões de dólares</i>)
Recuperação econômica e social	4.410
Fortalecimento institucional e desenvolvimento social	964
Processo de paz	2.157
Luta contra o narcotráfico	1.234
Recursos ordinários existentes	3.090
Total	7.500

Fonte: Restrepo (2001)

É importante frisar que inicialmente o Plano Colômbia foi idealizado para o combate às drogas. Entretanto, após os atentados a um posto de polícia em Belardo, os recursos foram prontamente direcionados à contra insurgência (VIANA, 2009, p. 140). A Embaixada dos EUA em Bogotá começou a defender o uso de helicópteros para a proteção das forças oficiais. Além disso, a estratégia da fumigação passou a ser vista como uma maneira de combater os grupos guerrilheiros. Os batalhões antidrogas, idealizados inicialmente para a proteção das equipes responsáveis por realizar as fumigações, começam a ser utilizados também para combater as FARC. Dessa maneira, ainda que o Plano permaneça o mesmo, as lideranças dos EUA passam a entendê-lo como um instrumento para combater as guerrilhas no país. A partir dos atentados de 11 de setembro, como foi exposto anteriormente, essa leitura torna-se mais explícita.

A administração Bush propõe ao Congresso em 2001 a Iniciativa Regional Andina, com o objetivo de combater o narcotráfico durante dois anos. A iniciativa aumenta os recursos aprovados pelos *US Aid Package*, expandindo-a para os países vizinhos não contemplados pelo Plano Colômbia: Peru, Bolívia, Equador, Brasil, Panamá e Venezuela. O Plano Andino tem três objetivos: consolidar a perspectiva ofensiva do Plano Colômbia, “norte americanizar a guerra” contra as drogas no norte da América do Sul e fixar um cordão diplomático-militar ao redor da Colômbia (Tokatlián, 2002). Dois tipos de programas estão previstos: econômico-sociais e de segurança e narcóticos, com 49,8% e 50,2% dos recursos, respectivamente. Para a Colômbia, o volume de recursos destinados ao segundo ponto é de 63,3%, (RAMÍREZ, 2001, p. 111-112).

Em suma, o Plano Colômbia mescla componentes antigos e novos. Por um lado, mantém a estratégia de fumigação dos cultivos, destruição de laboratórios, interdição de carregamentos. Como inovação, o Plano propõem medidas militares para recuperar o controle das áreas controladas pelo narcotráfico, priorizando a modernização e o fortalecimento das Forças Armadas colombianas. Marcela Viana (2009, p.135) sintetiza as principais inovações trazidas com o Plano:

Com esse objetivo, foram criadas brigadas de ações rápidas, cinco batalhões – além de mais dois antinarcóticos, entre 2000 e 2001 – equipes de navegação e comunicação; buscou-se uma melhor integração entre as forças terrestres e aéreas na condução de operações noturnas, foram entregues 16 helicópteros UH-60 Black Hawk e 30 UH-1H Huey para o transporte de tropas; e foi criado um mecanismo de controle sobre os rios navegáveis – que totalizam 18.000 km de extensão. Tais ações visavam a fazer com que as Forças Armadas colombianas pudessem transformar sua vantagem numérica em vantagem de combate.

Para Arlene Tickner (2008, p. 100), Pastrana deixa de articular a cooperação bilateral com os Estados Unidos, passando a narcotizar a relação. Nesse sentido, o então presidente buscou angariar o apoio internacional (principalmente dos Estados Unidos) representando o país como um “Estado-problema” que era atravessado pelo conflito armado. A estratégia encontra apoio devido ao fastio da população com a permanência dos conflitos e a incapacidade dos governantes em resolvê-lo⁶⁹. A internacionalização da questão colombiana e a crescente preocupação dos Estados Unidos com o narcotráfico ajudam a selar a cooperação bilateral nos anos seguintes.

3.3.1. O Plano Colômbia 1 em números

Por diversas razões é difícil mensurar a soma total dos recursos destinados pelos Estados Unidos à luta antidrogas na Colômbia e na Região Andina. Muitos dos recursos não são publicados, a assistência é fragmentada em diversos planos e os programas militares tramitam em diferentes instâncias do Congresso estadunidense e da Administração Pública. Dadas estas limitações, o objetivo desta seção é estabelecer a evolução da ajuda militar dos Estados Unidos para a Colômbia e seu caráter no período (2000-2005). As fontes de pesquisa utilizadas foram os *Congressional Service Reports*

⁶⁹ Para alguns ex-funcionários do governo Pastrana, a estreita relação com os Estados Unidos é considerada como “el logro de más alto nivel de cooperación política, militar, económica y social del país”. (Fernández de Soto, 2002, *apud* Arana, 2008, p.281).

do Congresso dos Estados Unidos, disponíveis na internet, e dados do *Departamento Nacional de Planeación* da Colômbia.

O Plano Colômbia prevê o custo de US\$ 7,5 bilhões, sendo que US\$ 4, 41 bilhões seriam custeados através do ingresso de recursos novos. Adicionalmente, US\$ 1,6 bilhões seriam custeados pelos Estados Unidos e US\$ 1,04 bilhões por outros países. A destinação dos recursos resume-se da seguinte maneira: US\$ 4,41 bilhões direcionam-se para a recuperação econômica e social, US\$ 964 milhões para o fortalecimento institucional e o desenvolvimento social, US\$ 2,15 bilhões para o processo de paz, US\$1,23 bilhões para a luta contra o narcotráfico e US\$ 3,09 bilhões são recursos ordinários já existentes, totalizando US\$ 7,5 bilhões (RESTREPO, 2001, p. 202). A tabela abaixo resume a destinação dos recursos, por origem:

Fontes de financiamento	Recursos captados <i>(milhões de dólares)</i>	Recursos por captar <i>(milhões de dólares)</i>	Total <i>(milhões de dólares)</i>
Recursos novos (total)	3.504	906	
Estados Unidos	1.158	442	1.600
Outros países	800	246	1.046
Recursos novos internacionais	1.958	688	2.646
Bonos	600	-----	600
RAS ⁷⁰	682	218	900
Recursos adicionais do governo ⁷¹	264	-----	264
Recursos novos nacionais	1.546	218	1.764

⁷⁰ Recursos da Red de Apoyo Social (RAS)

⁷¹ Inclui recursos apropriados nos Ministérios do Meio Ambiente, Agricultura e Interior, Vice-presidência, Rede de Solidariedade e Fundo Nacional.

Recursos já existentes ⁷² (ano 2000)	1.030	2.060	3.090
Total recursos	4.534	2.966	7.500

Fonte: Restrepo(2001)

Dos recursos destinados pelos Estados Unidos à Colômbia, temos a seguinte divisão: US\$ 519,2 milhões destinam-se à assistência militar (60,35%), US\$ 123,1 milhões são para a assistência à Polícia Nacional (14,3%), US\$ 68,5 milhões são para fomentar o desenvolvimento alternativo, US\$51 milhões destinam-se à promoção dos direitos humanos (5,92%), US\$ 45 milhões destinam-se ao fortalecimento das instituições (5,23%), US\$ 37 milhões para ajuda aos deslocados internos (4,35%), US\$ 13 milhões para reforma judicial (1,53%) e US\$ 3 milhões para a promoção da busca pela paz (0,34%) (RAMÍREZ, 2001, p. 104).

Entre 1999 e 2005, foram executados, segundo informe do Departamento Nacional de Planejamento (COLÔMBIA, 2006), US\$ 2,85 bilhões para o fortalecimento institucional⁷³, sendo US\$ 2,38 bilhões provindos de recursos da Colômbia (22,2%) e US\$ 465 milhões recursos dos Estados Unidos (4,3%); US\$ 6,16 bilhões para a luta contra as drogas ilícitas e o crime organizado⁷⁴, sendo US\$ 3,37 bilhões provindos de recursos nacionais (31,5%) e US\$2,78 bilhões, dos Estados Unidos (26%); US\$ 1,71 bilhões para programas de reativação social e econômica⁷⁵, sendo provindos da Colômbia US\$ 1,18 bilhões recursos colombianos (11%) e US\$ 530 milhões recursos dos Estados Unidos.

⁷² Recursos ordinários existentes apropriados no Setor de Justiça, Receita, Polícia e Ministérios do Interior e da Defesa.

⁷³ Segundo o DNP (COLÔMBIA, 2006, p. 11) “ a) Proteger y recuperar el capital humano, físico, natural y social afectado por la violencia y el narco-tráfico (inversión focalizada en regiones y poblaciones vulnerables). b) Fortalecer y modernizar el servicio de justicia y reducir la impunidad. c) Fortalecer la capacidad del Estado y la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DD.HH. y el respeto al DIH. “

⁷⁴ Segundo o DNP (COLÔMBIA, 2006, p. 11) reúne as seguintes ações: “a) Reducir en 50% el cultivo de narcóticos en el territorio colombiano. b) Fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública para combatir el narcotráfico y el terrorismo, y proteger a la ciudadanía. c) Modernizar el sector seguridad y defensa. d) Asegurar el entrena-miento de la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DD. HH. y el respeto al DIH.”

⁷⁵ Segundo o DNP (COLÔMBIA, 2006, p. 11), reúne as seguintes ações: “a) Promover las condiciones para la generación de empleo y la estabilidad social. b) Ampliar las preferencias arancelarias, como elemento compensatorio de los efectos negativos del narcotráfico y favorecer la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio que amplíe las posibilidades de empleo. c) Promover alternativas lícitas de desarrollo productivo regional. d) Diseñar y poner en marcha la Red de Apoyo Social (RAS)’

Em suma, os Estados Unidos destinou US\$ 3,78 bilhões para o Plano Colômbia, representando 35,2% dos recursos totais (1998-2005). Já a Colômbia destinou US\$ 6,95 bilhões, ou seja, 64,8%. Os recursos totais executaram-se da seguinte maneira: 26,6 % para o fortalecimento institucional, 57,5% para a luta contra as drogas e 16% para programas de reativação social e financeira, totalizando um montante de US\$ US\$10,73 bilhões investidos (COLÔMBIA, 2006). O quadro abaixo resume os recursos destinados ao Plano Colômbia entre 1999 a 2005, em milhões de dólares:

COMPONENTE	COLÔMBIA	ESTADOS UNIDOS	TOTAL
Fortalecimento Institucional	2.387 22,2%	465 4,3%	2.852 26,6%
Luta contra as drogas e crime organizado	3.378 31,5%	2.787 26%	6.165 57,5%
Reativação econômica e social	1.185 10%	530 4,5%	1.715 16%
TOTAL	6.950 64,8%	3.782 35,2%	10.372 100%

Fonte: COLÔMBIA, 2006, p.11.

3.4. Avaliação do governo colombiano

Um dos primeiros pontos ressaltados pelo documento oficial do governo colombiano de avaliação do Plano⁷⁶ é que este conseguiu, em apenas dois anos, reverter o crescimento do cultivo de coca no país. Os cultivos passaram de 163.290 hectares em 2000 para 85.750 em 2005, tendo sido erradicados 46,4% do número de hectares de cultivo de coca (COLÔMBIA, 2006). Os números coincidem com os da UNDOC (UNDOC, 2012). Entretanto, segundo o Departamento de Estado dos EUA (EUA, 2008) nos anos 2002 e 2005 estariam sendo cultivadas no país, respectivamente, 144.450 e 144.000 hectares, uma diferença expressiva em relação às cifras do DNP.

Entre 1999-2005, foi confiscado um total de 716 toneladas de cocaína. Adicionalmente, foram interceptadas 185 aeronaves, 8.214 automotores e 1.799 embarcações. Foram destruídos também 9.231 laboratórios (COLÔMBIA, 2006, p.14). No mesmo período, 428 pessoas foram extraditadas. Segundo o informe, o plano

⁷⁶ Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. 2006. Balance Plan Colombia 1999-2005. <http://www.dnop.co>

haveria “logrado recuperar o controle do território nacional e gerar mecanismos eficientes de defesa da soberania nacional”⁷⁷ (*ibidem*, p.16).

Enfatiza-se também o aumento do número de efetivos da Força Pública, que passaram de 249.833 em 1998 para 380.069 em 2005, representando um aumento de 52,1% do PIB no gasto de defesa em segurança. A taxa nacional de homicídios diminuiu em 33,3% e o número de sequestros extorsivos em 85,4% (*ibidem*, p. 20). Por último, entre 2003 e 2005 a Colômbia alcançou uma taxa de crescimento de mais de 5%, a mais alta em oito anos.

Segundo o mesmo documento, os maiores resultados do Plano (*ibidem*, p. 43) foram a redução dos cultivos, o fortalecimento das capacidades operacionais da Força Pública (Forças Armadas e Polícia Nacional) e a vinculação da comunidade internacional mediante o conceito de corresponsabilidade. O Plano também serviu para a reativação econômica e social do país, tendo aumentado o nível de bem-estar dos cidadãos que se envolveram com o cultivo de ilícitos. A avaliação geral é que o Plano foi exitoso e, para continuar com o processo, é necessária a manutenção do apoio internacional⁷⁸.

3.5 O Plano Colômbia 2

O Plano Colômbia inicialmente iria durar até 2005, tendo sido prolongado até 2007, quando o Governo de Álvaro Uribe apresentou o documento “*Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social*”⁷⁹ para o período 2007-2013, o qual se assume como uma segunda fase do Plano Colômbia. Para Diana Rojas (2007, p. 29), o documento não apresenta grandes modificações. A internacionalização do conflito como forma de garantir recursos da comunidade internacional é mantida. De fato, o Plano Colômbia 2 é baseado na mesma análise de cenário do que o anterior. A

⁷⁷ Tradução da autora. No original: “logrado recobrar el control del territorio nacional y generar mecanismos eficientes de defensa de la soberanía nacional”

⁷⁸ “En términos generales, el éxito en cada uno de los componentes del PC demuestra que la estrategia integral ha sido efectiva. Además, deja la posibilidad de continuar con la estrategia para consolidar sus resultados y obtener logros permanentes en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas, el crimen organizado, la pobreza, y para afianzar la reactivación del tejido social en Colombia. Todo lo anterior, redundo en mayor gobernabilidad, fortalecimiento institucional y una democracia consolidada. Sin embargo, es importante resaltar que pese a los logros conseguidos, aún son muchos los retos que enfrenta Colombia en su búsqueda por alcanzar una democracia sólida y un país en paz. Tales desafíos plantean la necesidad de continuar con el apoyo internacional como un importante complemento a los esfuerzos nacionales” (COLÔMBIA, 2006, p. 43).

⁷⁹ Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. 2007. *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social (2007-2013)*.

debilidade governamental para enfrentar os grupos armados ilegais no território torna necessária uma ação conjunta nos âmbitos militar, social e econômico, sendo o apoio internacional indispensável para resolver um problema considerado global. O custo total do plano é de US\$43,83 bilhões de dólares (COLÔMBIA, 2007, p. 44), sendo que todos seriam aportados pela Colômbia. Não aparece qual é o aporte estadunidense ou de países europeus e organismos internacionais, como ocorreu no Plano Colômbia 1. Existe um aumento considerável no valor total, cerca de 400%. Os gastos encontram-se divididos da seguinte maneira: US\$ 2,74 bilhões para o fortalecimento da Justiça e dos Direitos Humanos (6%), US\$ 6,17 bilhões para a luta contra o terrorismo e o narcotráfico 14%, US\$ 12 bilhões para promover a internacionalização econômica do país (27%), US\$ 20,66 bilhões para investimento em questões sociais (48%), US\$ 1,2 bilhões para a atenção aos deslocados internos (3%) e US\$ 1,04 bilhões para promover a reintegração (2%). A tabela a seguir resume a divisão de gastos do Plano Colômbia 2:

Componente	Valor (bilhões de dólares)	Total
Fortalecimento da Justiça e dos Direitos Humanos	2,74	6%
Luta contra o terrorismo e o narcotráfico	6,17	14%
Internacionalização econômica	12	27%
Social	20,66	48%
Atenção a deslocados internos	1,2	3%
Reintegração	1,04	2%
Total	43,83	100%

(Elaboração própria. Fonte: COLÔMBIA, 2007.)

O objetivo central da nova estratégia é consolidar os resultados obtidos e ampliar a autoridade efetiva do Estado e um novo modelo de justiça em todo o território

nacional, com o fim de proteger a população e o seu bem-estar social (COLÔMBIA, 2007, p. 41). Identificamos seis componentes principais: luta contra o terrorismo e as drogas ilícitas, fortalecimento da justiça e promoção dos direitos humanos; abertura dos mercados; desenvolvimento social integral; desmobilização, desarmamento e reintegração.

O Plano Colômbia II consagra a fusão entre a luta contra as drogas e a luta contra as guerrilhas, os quais são classificados como uma ameaça “narcoterrorista”. Em torno dessa ameaça, desenvolvem-se duas linhas de ação: a Política de Segurança Democrática e a luta contra as drogas. É previsto o reforço dos programas de reforma do Judiciário, bem como a implementação do Sistema Penal Oral Acusatório, o fortalecimento de mecanismos de justiça alternativa, a integração da justiça local à nacional e a continuidade dos programas de defesa e promoção dos direitos humanos.

O êxito nesta luta passa novamente pelo fortalecimento integral da economia mediante o modelo de livre comércio desenvolvido desde os anos 90. São previstas a realização de uma série de reformas (tributária, financeira) e a celebração de tratados bilaterais de livre comércio. Já o desenvolvimento social integral inclui todos os programas de política social do atual governo, abrangendo temas de pobreza e população vulnerável, mercado e relações de trabalho, sistema de proteção social, banca de oportunidades, infraestrutura, equidade no campo, prevenção de desastres e cobertura universal em educação e saúde básicas. Por último, direcionam-se esforços à continuidade do programa de desmobilização de grupos armados ilegais e ao fortalecimento do programa de reintegração de ex-combatentes.

De maneira geral, os Planos Colômbia I e II não apresentam diferenças em relação ao seu conteúdo. A maior diferença é que no planejamento inicial de execução do Plano está previsto somente o investimento que será feito pelo governo colombiano. Isto pode significar uma tentativa de nacionalização do conflito e um desengajamento dos Estados Unidos no país.

3.5.1 O Plano Colômbia 2 em números

Entre 2007 e 2012, o financiamento dos Estados Unidos para o Plano Colômbia e estratégias correlatas totalizou US\$ 3,58 bilhões, através dos programas do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa. Se contabilizamos desde o

início do Plano Colômbia, o valor chega a US\$8,69⁸⁰ bilhões, logo, houve uma expressiva diminuição em relação ao período 2000-2006 (BEITTEL, 2011, p. 34-35). Os interesses colombianos sofrem dificuldades com a maioria Democrata no Congresso, pouco comovida pelos resultados militares do governo Uribe. O Plano Colômbia é renovado em 2007 com a diminuição da ajuda econômica e a reestruturação dos gastos. Em relação à ajuda econômica de 2006, há uma diminuição de 10%: de U\$ 586 milhões foi para U\$ 527 milhões. Os gastos reorientam-se de 76% do componente militar e 24% do componente social, respectivamente, para 55% e 45%. (SANTOS, 2010, p.86). Além disso, aumenta-se o montante de recursos direcionados para as investigações judiciais envolvendo os paramilitares, além de diminuir as políticas de fumigação – as quais haviam sendo criticadas por congressistas e estudiosos.

Em outubro de 2008, o informe da GAO⁸¹ conclui que o Plano Colômbia havia apenas parcialmente cumprido as metas de redução de cultivo de hectares. Entre 2000 e 2006, calculou-se que o cultivo da coca e a produção de cocaína aumentaram cerca de 15% e 4%, respectivamente. Estes números diferem do Departamento Nacional de Planejamento colombiano. O informe concluiu que, embora a Colômbia tivesse apresentado melhorias em relação à segurança no país, os plantadores de coca tomaram medidas contra as erradicações, além de não ocorrer a implementação necessária de programas alternativo de desenvolvimento.

Desde 2008, o Congresso reduziu e redistribuiu a assistência econômica e militar direcionada à Colômbia. Em 2008, o Congresso também passou a financiar desenvolvimento alternativo e construção institucional através do Fundo Econômico de Suporte (*Economic Support Fund*)⁸². No orçamento de 2011, a ajuda à Colômbia declinou para US\$465 milhões⁸³, sendo que a distribuição entre assistência para o desenvolvimento e assistência para segurança chega a quase 50/50. Há uma redução de cerca de 8%, em relação a 2010 (EUA, 2012a). O gráfico abaixo mostra a evolução da ajuda dos Estados Unidos à Colômbia:

⁸⁰ Inclui o valor da assistência a operações estrangeiras através do Programa Andino de Combate às Drogas, conhecido como Iniciativa Regional Andina.

⁸¹ GAO, Governmental Accountability Office. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance. GAO 09-71. Washington: Gao, 2008.

⁸² Isto se relaciona aos debates no Congresso dos Estados Unidos sobre o balanço entre a assistência securitária (equipamento e treinamento das Forças Armadas colombianas e da Polícia) e assistência para programas de reforço da lei.

⁸³ Este valor exclui a assistência dada exclusivamente pelo Departamento de Defesa.



Elaboração própria com base nos dados do CSR (BEITTEL, 2011).

Por parte do Governo Colombiano, manteve-se a tendência de aumento dos gastos destinados à defesa e segurança. Entre 1998 e 2007, a média de gasto militar em relação ao PIB foi de 3,9%, o que coloca a Colômbia com a taxa mais alta entre os países latino-americanos (COLÔMBIA, 2012)⁸⁴. Os gastos do PIB em relação à Segurança e Defesa foram nos anos 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, respectivamente: 5,3%, 5,7%, 5,3%, 5,2% e 5,1%.

Em relação às estimativaS de redução de hectares plantados, tanto o Departamento de Estado dos Estados Unidos, quanto o Escritório das Nações Unidas identificaram uma diminuição. Para as Nações Unidas, foram calculados os seguintes números de hectares cultivados nos anos de 2007, 2008 e 2009: 99,000, 81,000 e 68,000 (UNDOC, 2012). Para o Departamento de Estados dos EUA, os números são: 167,000, 119,000 e 116,000 (BEITTEL, 2011, p. 30).

Esses elementos nos permitem concluir que atualmente existe uma nacionalização do conflito e uma relativa diminuição do auxílio dado pelos Estados Unidos à Colômbia. Se no período de 2000 a 2007, a tendência foi a internacionalização do conflito colombiano, a partir de 2007 identificamos um progressivo desengajamento por parte dos Estados Unidos na região. Não obstante, permanece a articulação da agenda antiterrorista ao contexto interno da Colômbia. No próximo capítulo, iremos

⁸⁴ Ministerio de Defensa Nacional. Gastos históricos com segurança e defesa.

abordar as perspectivas para a região mediante uma análise conjuntural das FARC e do governo de Juan Manuel Santos.

4. PERSPECTIVAS PARA O PAÍS E A REGIÃO

O objetivo deste capítulo é refletir sobre as perspectivas em relação ao conflito colombiano. As negociações de paz iniciadas em Oslo (Noruega) entre as FARC e o governo de Juan Manuel Santos deixaram alguns esperançosos, enquanto os céticos aguardam por resultados concretos e um definitivo cessar-fogo. O conflito colombiano já passou por diversas negociações de paz que, não obstante os acordos políticos que foram selados nestas ocasiões, tiveram uma duração limitada. A cooperação bilateral entre os Estados Unidos e a Colômbia segue determinante para compreender a agenda de segurança presente na política de segurança do Governo de Juan Manuel Santos. Considerando essas questões, nosso objetivo é retratar a atual conjuntura do país e o estado das FARC, os quais apontam para a necessidade de reverter um processo de violação dos direitos humanos e militarização, passando a envolver os demais países da região.

4.1 O Governo de Juan Manuel Santos (2010-2014)

As eleições presidenciais na Colômbia em 2010 elegeram Juan Manuel Santos⁸⁵. Candidato da aliança Governo Unidade Nacional (*Gobierno de Unidad Nacional*) e ex-Ministro de Defesa, venceu a oposição liderada por Antanas Mockus (Partido Verde) e Sergio Fajardo (Independente)⁸⁶. A proposta de renovação defendida por Mockus ganhou grande apoio da juventude, através de um discurso de combate à corrupção. Entretanto, o candidato uribista, alinhado com um governo de alta aprovação popular, acabou obtendo a vitória no segundo turno.

Juan Manuel Santos representa a continuidade da Política de Segurança Democrática, adotando a agenda programática do último governo com algumas mudanças. Logo depois de sua posse, ele reestabelece as relações com alguns países, abaladas pelo conflito colombiano. O presidente eleito reúne-se com Chávez, na sua primeira semana de mandato, em Santa Marta (Colômbia) e os dois países decidem reestabelecer as relações comerciais e diplomáticas. Uma série de encontros e

⁸⁵ É relevante frisar que, como Ministro de Defesa do Presidente Uribe, Juan Manuel Santos coordenou o ataque às FARC no Equador e o resgate em Julho de 2008 a 15 reféns.

⁸⁶ A diferença foi de 69% para Santos e 28% para Mockus no segundo turno, uma diferença expressiva.

declarações é realizada ao longo de 2010 para melhorar as relações bilaterais⁸⁷. No mesmo ano, esforços são feitos para fortalecer a integração e o diálogo com o Equador (EL TIEMPO, 27/11/2010; 14/11/2010).

Desde a campanha eleitoral, as FARC declararam publicamente a sua disposição em iniciar negociações com o presidente (EL MUNDO, 31/07/2010). Por sua parte, Juan Manuel Santos demonstrou ser mais aberto do que o antecessor em relação a possibilidades de diálogo com o grupo armado (EL TIEMPO, 07/04/2010). Essas duas posições marcam uma diferença fundamental em relação a Uribe, o qual adotou uma estratégia segundo a qual a paz seria alcançada mediante a eliminação das FARC, não havendo justificativa para envolver-se em negociações políticas com o grupo guerrilheiro.

Entretanto, alguns acontecimentos frustraram as expectativas de um acordo definitivo entre o governo e a guerrilha. As FARC realizaram ao longo de 2010 diversos ataques contra a Polícia e o Exército em diferentes regiões do país. O sequestro, em outubro, de Nhora Valentina Munoz, filha do alcade do município de Fortul em Arauca e o assassinato de alguns membros das forças públicas são alguns exemplos. O governo, por sua vez, afirmou que todos esses ataques eram símbolo da fraqueza e debilidade do grupo (OTERO; BENITO, 2012, p. 91).

O presidente Juan Manuel Santos realizou importantes mudanças institucionais no país. Reativou três Ministérios (Justiça, Trabalho e Saúde) e decretou a extinção de algumas instituições consideradas ineficientes⁸⁸. A *Dirección Nacional de Estupefacientes* (DNE) e o *Departamento Administrativo de Seguridad* (DAS)⁸⁹ foram os primeiros a ser abolidos. No tratante às políticas públicas, temos a sanção de algumas leis importantes. Em junho de 2011 o Congresso aprovou a Lei de Vítimas, a qual garante medidas de atenção, assistência e reparação integral às vítimas do conflito armado colombiano. Essa lei é um diferencial em relação a Álvaro Uribe. O ex-presidente não admitia que houvesse um conflito armado no país e, logo, o projeto de lei foi arquivado durante o seu mandato.

⁸⁷ Ver, por exemplo, “Colombia y Venezuela hacen las pazes” (EL TIEMPO, 11/08/2010).

⁸⁸ Além disso, o governo teve a preocupação de investigar casos de corrupção associados ao último governo. Diversas investigações penais foram iniciadas pela *Fiscal General de la Nación*, Viviane Morales.

⁸⁹ O DAS foi o protagonista, no governo de Álvaro Uribe, de inúmeros escândalos. O DAS ilegalmente espionou a Corte Suprema, sindicalistas, defensores de direitos humanos, sindicalistas, jornalistas e opositores em geral. Em setembro de 2011, Jorge Noguera Cotes, que dirigiu o DAS entre 2002 e 2005, foi condenado por colocar o serviço de inteligência a serviço de paramilitares, incluindo o assassinato de um professor universitário em 2004 (Human Rights Watch, 2012, p. 5).

Os esforços em reestabelecer as relações diplomáticas com os países vizinhos podem estar relacionadas à necessidade de diversificação da economia colombiana. Após 2008, a taxa de crescimento caiu de 7,5% (2007) para 0% (2009) (DATHEIN, 2009, p. 4-5 *apud* CEPIK, BORBA, 2012, p. 51). Além disso, a nacionalização do conflito frente ao desengajamento dos Estados Unidos na região potencialmente sinaliza a intenção do governo em criar um contexto regional menos tenso e securitizado, que pode contribuir para a solução do conflito colombiano.

4.2. Violações de Direitos Humanos cometidas pelo governo

O Governo de Álvaro Uribe, além das conquistas em relação à segurança no país, sofreu diversas críticas devido a violações de direitos humanos cometidas por forças nacionais. O *Departamento Administrativo de Seguridad* (DAS) foi protagonista das notícias ao ser descoberta a espionagem de membros do Pólo Democrático, partido de oposição a Uribe, por funcionários do departamento. Além disso, outros escândalos ao longo de 2005 envolveram o DAS, quando o seu diretor e diversos funcionários foram acusados e condenados por ter vínculos com os paramilitares. Entre outros, eles foram indiciados por compartilhar informações de membros da oposição, sindicalista e líderes de base com os paramilitares. Igualmente grave foram os casos dos “falsos positivos” sobre os métodos de medição dos êxitos do Exército. Foi descoberto que, com o fim de reportar baixas da guerrilha, membros do Exército sequestravam jovens da periferia para assassiná-los e ser contabilizados como baixas guerrilheiras (PACHÓN, 2009, p. 335). Segundo o *Centro de Investigación y Educación Popular* (CINEP), entre 2002 e 2008 foram contabilizados 635 casos de “falsos positivos” (CINEP, 2009).

Soma-se a isso a questão dos deslocados internos. De acordo com o relatório da *Human Rights Watch* (2012) para a Colômbia, a violência no país deslocou internamente milhões de pessoas e continua a deslocar milhares todos os anos. Os deslocados internos eram caracterizados por Álvaro Uribe como imigrantes econômicos, pois o governo não reconhecia que havia um confronto interno no país. Os agentes de segurança frequentemente atacaram ou ameaçaram defensores de direitos humanos, jornalistas, professores, sindicalistas, indígenas e afrodescendentes. O relatório reconhece que o presidente Juan Manuel Santos demonstrou uma maior preocupação pelos direitos humanos ao aprovar a lei de 2011 para vítimas do conflito interno. Sem dúvida, é um avanço levando em conta a prática constante de assassinatos extrajudiciais

pelas forças oficiais como demonstrado pelo relatório do CINEP. O Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas (ACNUDH) na Colômbia estima que cerca de 3000 assassinatos extrajudiciais foram cometidos pelo Exército e pela Polícia, a maioria tendo se concentrado entre 2004 e 2008. Diversos casos foram investigados, outros não. Em 2011, mais de 400 casos envolvendo assassinatos extrajudiciais permaneceram no sistema jurídico militar, onde existe pouca chance que eles sejam investigados (HUMAN RIGHTS WATCH, 2012, p. 4).

Além disso, mais de 2000 sindicalistas foram assassinados nas últimas duas décadas na Colômbia (AZZELLINI, 2005, p. 45). Em 14 de abril de 2003 admitiu-se uma demanda da Fundação Internacional dos Direitos Trabalhistas (*International Labour Rights Foundation*) apresentada por familiares de sindicalistas mineiros, segundo a qual os paramilitares teriam agido com a aquiescência do Estado colombiano. Em 2008, 2009 e 2010 foram assassinados, respectivamente, 47, 51 e 26 sindicalistas na Colômbia (HUMAN RIGHTS WATCH, 2012, p. 5).

As reformas institucionais realizadas pelo Governo de Juan Manuel Santos sem dúvida contribuem para instalar um contexto no país de maior proteção dos direitos humanos. Como vimos anteriormente, a violência estatal e não estatal são traços constituidores da sociedade colombiana. O comprometimento do governo em combater a colaboração com a violação dos direitos humanos, especialmente no tratante aos próprios agentes do Estado, é fundamental para fortalecer a democracia na Colômbia.

4.3 As FARC hoje

As negociações de paz que serão iniciadas em Oslo (Noruega) entre o governo colombiano e as FARC dividem a opinião pública entre o ceticismo e a esperança. De fato, o governo de Álvaro Uribe empreendeu inúmeros ataques que debilitaram as estruturas das FARC. Logo após o início do governo de Juan Manuel Santos, o líder das FARC Alfonso Cano afirmou: “estamos desenvolvendo com convicção nossos planos militares e políticos, mas sem perder de vista a busca pela paz. A insurgência convida a conversar, essa é a mensagem central das FARC-EP⁹⁰” (RESUMEN LATINOAMERICANO, 05/08/2010 *apud* CEPIK; BORBA, 2012, p. 51). As FARC

⁹⁰ Tradução da autora. No original: “estamos desarrollando con convicción nuestros planes militares y políticos, pero sin perder de vista la búsqueda de la paz. La insurgencia invita a conversar, ese es el mensaje central de las FARC-EP”.

tradicionalmente dispuseram-se a negociar politicamente no início de um novo governo. Entretanto, a maior abertura de Juan Manuel Santos pode indicar um diálogo factível com o grupo.

Em 2010, as FARC lançaram o Plano 2010, que tem como eixos estratégicos a 1. descentralização, 2. a mobilidade de pequenos grupos em unidades táticas e 3. o combate com novos métodos de guerra (EL TIEMPO, 16/07/2011). Atualmente, segundo o jornal, existem três zonas distintas relativas à intensidade do conflito. Em Cauca, Norte de Santander, Arauca, Caquetá e parte de Antioquia a situação deteriorou-se. Em Nariño, Chocó e Meta o conflito manteve-se intenso. Já nas regiões de Córdoba, Tolima, Cundinamarca e Santander existe o avanço e a consolidação da Força Pública.

Depois da morte de Raúl Reyes e Ivan Ríos, o comandante geral das Forças Militares, Freddy Padilla de León afirmou que em menos de um ano as FARC estariam quase liquidadas (EL TIEMPO, 16/07/2011). De fato, a estratégia das Forças Armadas de direcionar golpes ao alto escalão das FARC e expulsar a guerrilha dos grandes centros de produção e população significou um grande retrocesso. O Plano Bolha (*Plan Borbuja*) gerou a baixa de inúmeros comandantes e consolidou a imagem das FARC como um grupo em “vias de extinção”. Outra baixa importante foi a do líder Mono Jojoy, ação inserida no Plano. Entretanto, a permanência das guerrilhas tende a diminuir as expectativas de que a guerra enfim chegue a um final.

Segundo o jornal BBC, as FARC em 2001 contavam com 16 000 indivíduos. Hoje o número haveria caído para 8 000 combatentes (BBC, 28/09/2012). É difícil mensurar o número atual de militantes das FARC. Não obstante, é indiscutível que a Política de Segurança Democrática trouxe inúmeras perdas ao grupo. A esse respeito, escreve Germán Nicolás Pataquiva Garcia (2009, p. 27): “Com a Política de Segurança Democrática, expirou o mito de guerrilheiro invencível, do empate estratégico e da impossibilidade de uma vitória militar sobre a guerrilha⁹¹”.

A escolha de Alfonso Cano revela uma reorientação política das FARC. Cidadão da classe média e agitador estudantil, ele deu maior importância ao trabalho de massa, à luta política, à ação urbana e a ações mais pontuais para penetrar as estruturas do Estado, dos sindicatos de base e universidades. Ele também deu uma especial ênfase à articulação da Frente Internacional, buscando angariar apoio (*ibidem*, p. 27-28). Alfonso

⁹¹ Tradução da autora. No original: “Con la Política de Seguridad Democrática expiró el mito del guerrillero invencible, del empate estratégico y de imposibilidad de una victoria militar sobre la guerrilla.”.

Cano foi fundador do PC3 (Partido Comunista Colombiano Clandestino) e do Movimiento Bolivariano, tendo sido negociador em Caracas y Tlaxcala. O líder foi morto numa operação das Forças Armadas em outubro de 2012 (EL TIEMPO, 23/08/2012). No início do ano, as FARC realizaram um importante movimento. Em fevereiro de 2012, anunciaram interromper a prática de sequestro e liberar os reféns que estavam sob a sua custódia. Ao que o presidente Juan Manuel Santos respondeu: “Valorizamos a decisão das FARC de renunciar ao sequestro como uma importante e necessária ferramenta, mas não é o suficiente⁹²” (BBC, 23/02/2012).

A mesa de negociação de paz foi instalada em Oslo, Noruega, no dia 17 de outubro, e depois em Havana, Cuba, levando à assinatura de um Acordo Marco entre o governo colombiano e as FARC. O acordo firmado contempla cinco pontos: o desenvolvimento rural, garantias do exercício da oposição política, o abandono das armas, a integração das FARC à vida civil, o narcotráfico e os direitos das vítimas. Sobre o acordo, Juan Manuel Santos afirmou: “Este acordo não é a paz, não se trata já da paz (...) é um caminho para ela.⁹³” (EL CARIBE, 04/09/2012). O presidente foi categórico, afirmando que não irá criar zonas desmilitarizadas para a negociação e que irá trabalhar mediante prazos específicos. Afirmou também que não realizará nenhuma concessão do ponto de vista militar para o grupo.

Já as FARC afirmaram que “não há agendas paralelas ou ocultas por parte da insurgência”. Complementaram afirmando que “além da clareza dos porta-vozes a respeito da agenda, também é preciso que a grande imprensa” colombiana divulgue sem “censura ou distorção” os pontos de vista das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. (CARTA CAPITAL, 28/10/2012). Além disso, Timoleón Jiménez, conhecido como Timochenko, afirmou que “Também vemos com interesse a proposta de cessar fogo bilateral e suspensão das hostilidades e manifestamos nossa disposição para discutir com o governo nacional as condições em que isso poderia ser feito”. (CARTA CAPITAL, 20/10/2012).

Nas Nações Unidas, diversos países da América Latina reuniram-se solicitando a revisão da estratégia de combate às drogas empreendida pelos Estados Unidos. O presidente da Guatemala, Otto Pérez, sintetizou o ponto de vista de inúmeros representantes presentes nas reuniões: “Cinquenta anos já são suficientes para poder

⁹² Tradução da autora. No original: “We value the announcement of the Farc to renounce kidnapping as an important and necessary step, but it is not enough”.

⁹³ Tradução da autora. No original: “Este acuerdo no es ya la paz, ni se trata ya de la paz... es una hoja de ruta”.

avaliar claramente o que fizemos e entender que não obtivemos os resultados esperados”. Juan Manuel Santo acrescentou que “é preciso determinar sobre bases objetivas, bases científicas, se estamos fazendo o melhor que podemos ou se existem melhores opções para combater este flagelo” (CARTA CAPITAL, 27/09/2012).

No dia 7 de novembro de 2012, as FARC e o governo colombiano iniciaram reuniões técnicas em Havana (Cuba), para preparar os diálogos de paz que se iniciam em 15 de novembro (Folha de São Paulo, 07/11/2012). O Ministro de Defesa Colombiano Juan Carlos Pinzón afirmou que somente em 2012 cerca de 1.000 membros das FARC haviam sido mortos, incluindo importantes líderes (Folha de São Paulo, 06/11/2012). Por sua vez, em uma entrevista ao jornal *Rebelión* (12/11/2012), o comandante fundador das FARC afirmou:

Estamos aqui para negociar uma outra Colômbia para as maiorias, não para nos vender ou nos render. Tenham por certo que não conseguirão isso. Espero que agora o governo seja sincero com as suas intenções e possamos lograr um acordo que nos coloque no caminho de um diálogo pela paz com justiça social⁹⁴.

A política militarizada e repressiva do governo Uribe impôs severas perdas às FARC. Entretanto, não foram capazes de eliminar o grupo guerrilheiro – motivo a qual se propunha. Embora as FARC tenham diminuído consideravelmente, continuam demonstrando ser capazes de impor golpes ao país. A via da negociação política parece ser a única capaz de garantir um cessar fogo concreto entre o governo e o movimento guerrilheiro. O governo de Juan Manuel Santos desempenha um papel fundamental ao se dispor em dialogar com as FARC. Estas também parecem estar mais abertas à via do diálogo. O que resta é esperar o início das negociações, pois o seu resultado dependerá em muito do que os dois lados estão dispostos a ceder.

A história tem mostrado que a assimetria na mesa de negociação tem logrado impor um conflito mais prolongado – e somente isso. Os Estados Unidos naturalmente apoiam as negociações. Não é produtivo para o governo a continuidade do conflito. Porém, quanto menor o ganho político das FARC durante as negociações, melhor. Afinal, para a potência elas permanecem como um grupo terrorista. A política estadunidense para a região nos últimos anos apresentou algumas mudanças, que refletem um gradual desengajamento na região. Iremos analisar este processo a seguir.

⁹⁴ Tradução da autora. No original: “Estamos aquí para negociar otra Colombia para las mayorías, no para rendirnos ni vendernos. Téngalo por seguro que no lo lograrán. Ojalá que ahora el gobierno sea sincero con sus intenciones y podamos lograr acuerdos que nos pongan en el camino de un diálogo por la paz con justicia social”.

4.4. A política dos Estados Unidos para a região (2008-2012)

Como vimos no capítulo anterior, desde 2007 os Estados Unidos passam a direcionar menos recursos para a Colômbia. A vitória dos Democratas em novembro de 2006 contribui para isso. Em alguns meses, a Colômbia, de símbolo do sucesso da política estadunidense na região, passa a servir como exemplo de equívocos cometidos (SANTOS, 2010, p. 83). Diante do insucesso nos casos do Afeganistão, Colômbia e México, nos quais os Estados Unidos gastou uma soma impressionante e não chegou a uma solução efetiva dos conflitos, o presidente eleito Barack Obama (2009-2013) indica que pode modificar alguns aspectos da política exterior.

A tendência parece ser que os Estados Unidos, sem abandonar a lógica militar e proibicionista, passe a enfatizar mais aspectos sociais, econômicos e institucionais. Nesse sentido, a secretária Hillary Clinton e o presidente Barack Obama fizeram declarações históricas assumindo a corresponsabilidade dos Estados Unidos com a demanda e o tráfico de drogas (*ibidem*, p. 83). Entretanto, em março de 2009, no Comitê de Entorpecentes da ONU, os Estados Unidos, com o apoio de Rússia, Japão, Itália, Vaticano e Colômbia, vetaram o termo “redução de danos”⁹⁵ nas diretrizes da política internacional de combate às drogas ilegais.

Para o professor Enrique Serrano da Faculdade de Rosário (EL TIEMPO, 06/11/2012), o segundo mandato de Barack Obama deve ser pautado pela continuidade em relação ao período anterior. Ou seja, a Colômbia, assim como o restante dos países latino-americanos, não deve ser uma prioridade para a agenda da potência. A relação entre os dois países deve ser, nesse sentido, marcada pela ambiguidade. Essa opinião é compartilhada por Andrés Molano, professor da mesma universidade, segundo o qual a Colômbia não tem a importância que tinha para os Estados Unidos há seis ou dez anos atrás.

A ajuda econômica e militar estadunidense para o país demonstra isso. Segundo a Estratégia Nacional para o Controle de Drogas (*National Drug Control Strategy*, 2012), os EUA tem investido no apoio ao Plano Nacional de Consolidação colombiano, para que o país adquira capacidade independente para lidar com o conflito. Indica-se que houve uma redução entre 2001 e 2010 de 61% do uso de cocaína, passando de 700

⁹⁵ Segundo Santos (2009, p. 83): “o conceito – apoiado pela Organização Mundial de Saúde, União Europeia e grande parte dos países latino-americanos – refere-se às drogas como um problema de saúde pública, prevendo a distribuição de seringas descartáveis a usuários de drogas injetáveis, promoção da higiene e supervisão médica preventiva a doenças que podem ser transmitidas por uso de drogas ilícitas”.

toneladas para 270 toneladas produzidas. Além disso, a redução foi acompanhada por uma significativa redução do número de usuários adultos e crianças (EUA, 2012b, p. 31). Não obstante, de acordo com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 95% da cocaína e 60% da heroína que chegam ao país ainda provêm da Colômbia (EUA, 2012a).

Na análise de June S. Beittel para o Congresso em Março de 2011 (2011), existem alguns pontos importantes a ser mencionados. Logo no início do relatório, o redator afirma que, não obstante melhorias incontestáveis de segurança e o enfraquecimento das FARC, existem críticas em relação à estratégia estadunidense na região:

A melhoria das questões de segurança e o enfraquecimento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia são provas de que a estratégia está funcionando, segundo os seus defensores. Os críticos, entretanto, defendem que, ao perseguir certos ganhos militares, a política dos Estados Unidos não promoveu rigorosamente os direitos humanos, investiu em alternativas de desenvolvimento ou reduziu a quantidade de drogas disponível nos Estados Unidos (2011, p.6)⁹⁶.

Basicamente, o debate existente nos Estados Unidos é polarizado entre essas duas visões. Aqueles favoráveis à manutenção da ajuda militar dos Estados Unidos em níveis elevados afirmam que a política dos Estados Unidos teve êxito em melhorar a segurança na Colômbia e enfraquecer as guerrilhas. Eles são favoráveis em manter o nível de assistência à Colômbia para consolidar o controle territorial nas áreas rurais e erradicar o cultivo de drogas ilegais no país. Já os opositores dessa política afirmam que a política estadunidense na região utiliza uma política repressiva, a qual tem gerado um efeito negativo nas áreas rurais. Eles também são favoráveis à interrupção da fumigação área, diminuindo a ajuda militar na Colômbia e a ênfase maior na interdição do que na erradicação, para que os custos maiores não incidam sobre os camponeses. Além disso, enfatizam que é necessário focar mais em aspectos sociais e econômicos e atuar para que as violações de direitos humanos pelos paramilitares e pelas forças de segurança cessem (EUA, 2012a, p. 2).

Em 2010, 2011 e 2012, os valores solicitados foram de US\$630 milhões, US\$ 464,9 milhões e de US\$ 400,3 milhões. Uma diferença expressiva em relação ao triênio

⁹⁶ Tradução da autora. No original: “The improving security conditions and the weakening of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) guerrillas are evidence that the strategy is working, according to supporters. Critics, however, argue that while pursuing these security gains, U.S. policy has not rigorously promoted human rights, provided for sustainable economic alternatives for drug crop farmers, or reduced the amount of drugs available in the United States.”

2007, 2008, 2009: US\$722,6 milhões, US\$700,0 milhões e US\$ 669,5 milhões, respectivamente (EUA, 2012a, p.31). Se a Colômbia já chegou a superar o Oriente Médio como receptor de assistência econômica e militar, hoje já não ocupa mais esse posto.

A Colômbia ao longo dos anos 2000 trabalhou partindo da premissa de que havia um consenso nos Estados Unidos quanto à importância da pacificação do conflito interno colombiano para o país. Entretanto, a vitória da maioria Democrata no Congresso demonstrou que essa posição, além de estar longe de um consenso, estava sujeita às disputas entre os partidos Republicano e Democrata (POLICY PAPER 36, 2009). Dessa maneira, a partir de 2008, podemos argumentar que existe uma mudança no teor das relações entre os dois países. Aparentemente, a Colômbia deixa de ser um sócio tão especial para os Estados Unidos: é o fim das relações privilegiadas.

Quais as implicações que essa tendência possui para a resolução do conflito colombiano? O recuo da agenda estadunidense de “Guerra ao Global ao terrorismo” sem dúvida favorece uma negociação política com as FARC, ao invés de uma estratégia puramente baseada na eliminação do grupo. Retomando os argumentos de Anastasia Tsoukala, abordados no primeiro capítulo, uma guerra global leva consigo a ideia de combater um inimigo irracional, moralmente inferior, cuja única solução é a sua destruição. O terrorismo é visto como ameaça à sobrevivência de uma civilização, sendo necessária a sua completa destruição. Essa é a racionalidade implícita na Política de Segurança Democrática, quando o governo de Álvaro Uribe passou a afirmar que o país estava tomado pelo confronto com grupos terroristas. Assim sendo, a menor penetração da agenda estadunidense no complexo regional sul-americano e, mais especificamente, na Região Andina favorece uma política doméstica colombiana menos militarizada e repressiva.

CONCLUSÕES

O Plano Colômbia 1 inicialmente é proposto pelo presidente Andrés Pastrana como um plano econômico e social para a reestruturação do país. Entretanto, após uma série de negociações com os Estados Unidos, o texto definitivo, aprovado em 2000, é uma estratégia social, econômica e, sobretudo, militar para combater o narcotráfico e os grupos armados na Colômbia. Os atentados de 11 de setembro contribuem para consolidar a lógica segundo a qual o combate ao narcotráfico é o mecanismo para por fim ao conflito armado colombiano, sendo os dois fenômenos interpretados como “duas faces da mesma moeda”. Dessa maneira, existe uma adaptação da política doméstica colombiana às prioridades estratégicas da segurança dos Estados Unidos, sendo que a elaboração do texto definitivo ficou restrita ao Executivo, sem a participação da sociedade civil na sua formulação. O plano prevê aportes tanto por parte do governo, quanto por parte de Washington e de outros países, especialmente os europeus. A Colômbia e os Estados Unidos ao longo dos anos 1980 e 1990 passam por um processo de narcotização e securitização da agenda bilateral entre os dois países. O Plano Colômbia 1 é o ápice desta tendência: em alguns anos, a Colômbia torna-se um dos maiores receptores de ajuda estrangeira de Washington.

O Plano Colômbia 2 representa a continuidade da estratégia adotada, ou seja, o combate aos grupos armados e ao narcotráfico sob uma lógica proibicionista e militarizada. Entretanto, verifica-se uma alteração. A Colômbia passa a ser o maior financiador do Plano, sequer chegando a estipular a quantia que esperava angariar dos Estados Unidos para financiar o seu programa no texto do documento. Além disso, verificamos que, a partir de 2007, existe uma diminuição relevante da assistência econômica e militar direcionada pelos Estados Unidos ao país. A vitória dos Democratas no Congresso, bem como o aumento das críticas relacionadas à corrupção e ao abuso dos direitos humanos, leva à revisão das prioridades de Washington, dentre as quais Bogotá não aparenta mais estar.

Neste caso, verificam-se dois movimentos distintos. Entre 2000 a 2007, existe um esforço pela internacionalização do conflito mediante o envolvimento de outros atores internacionais para a sua resolução. Após, existe um movimento de nacionalização do conflito, através da formulação do Plano de Desenvolvimento Nacional e a diminuição da presença dos Estados Unidos na região. Voltamos à

hipótese inicial levantada no início deste texto: podemos afirmar que existe um *overlay* na agenda de segurança da América do Sul?

O enquadramento das FARC pelo presidente Álvaro Uribe enquanto um grupo terrorista e a preferência de uma lógica de combate às drogas ilegais para resolver o conflito interno, mais do que fomentar a reestruturação social e econômica do país, são escolhas feitas pelo governo colombiano num ambiente externo de diversas limitações. A necessidade de garantir apoio e recursos levou à cessão, por parte de Bogotá, da prerrogativa de dirigir conforme uma leitura nacional a solução do conflito. No lugar, optou-se pela adoção do discurso de “Guerra Global ao terrorismo” dos EUA. Portanto, concluímos que existe de fato este *overlay* de agenda envolvendo as FARC e o Plano Colômbia.

Houve avanços como a redução do número de sequestros, os inúmeros ataques realizados às guerrilhas e a redução do número de hectares cultivados de cocaína a partir de 2008 (já que anteriormente existem discrepâncias em relação aos números do Departamento de Estado dos Estados Unidos, o Escritório da ONU sobre Drogas e o Departamento de Planejamento Colombiano). Entretanto, tais avanços não foram capazes de assegurar uma solução efetiva ao problema das drogas ilegais no país, nem à insurgência de grupos armados.

Não obstante a atual tendência de desengajamento dos Estados Unidos na Colômbia, as consequências da adoção de uma lógica militarizada e repressiva de Guerra ao Terror tem profundas implicações sobre a sociedade colombiana. As inúmeras violações de direitos humanos ocorridas principalmente durante o governo de Uribe geraram sequelas sociais. A militarização crescente da sociedade e da força pública colombiana é um processo que não será facilmente revertido. Ainda mais se consideramos as especificidades da Região Andina, onde os militares historicamente tiveram a tendência de um comportamento mais corporativo.

Os atuais diálogos de paz entre o governo colombiano e as FARC deixam muitos esperançosos; outros, céticos. Por um lado, as FARC experimentaram nos últimos anos inegáveis perdas relativas à sua estrutura. Diversos líderes foram mortos pelo Exército colombiano. Por outro lado, o governo de Juan Manuel Santos inaugura uma nova etapa no país, onde a negociação política passa novamente a ser via de diálogo e construção efetiva da paz. O certo é que a redução e simplificação de um grupo guerrilheiro com raízes históricas nos movimentos de resistência camponesa a uma organização terrorista parece ignorar a realidade colombiana. O Estado indica ainda ter dificuldades de romper

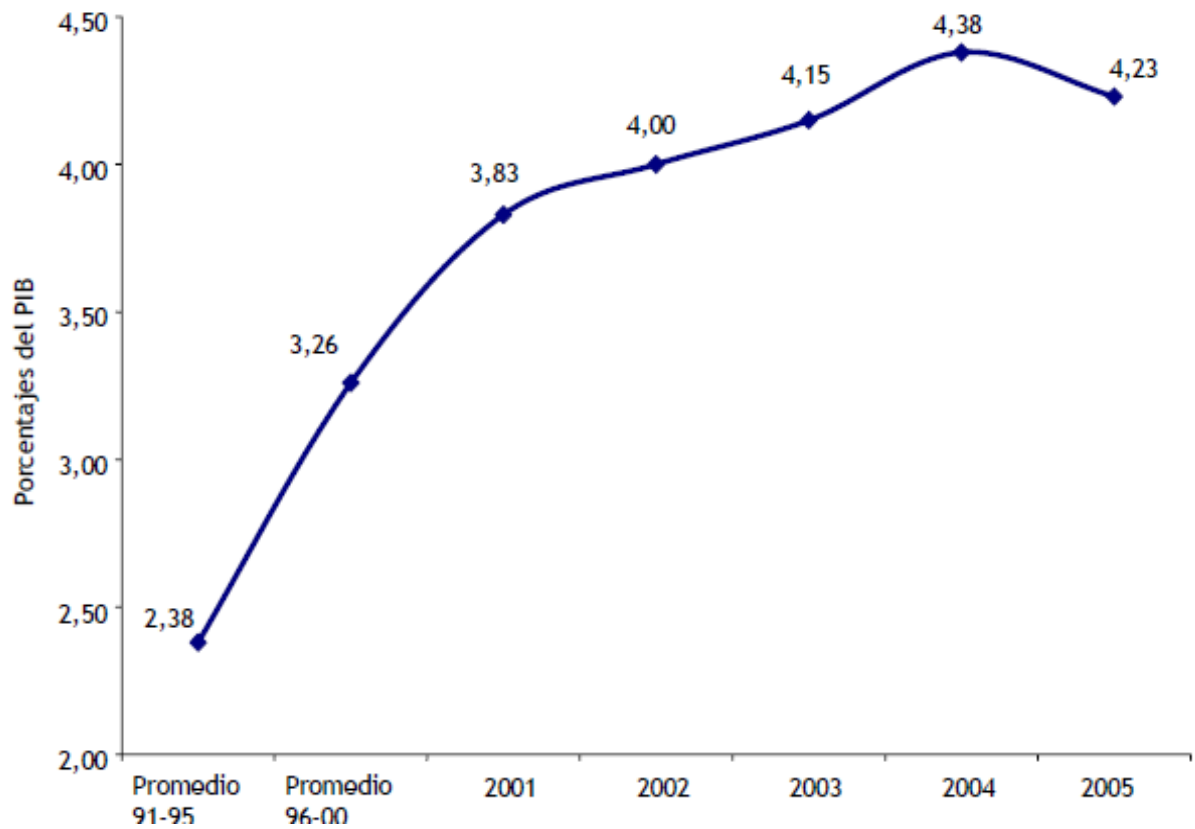
com o paradigma de fragmentação política e ausência do monopólio legítimo da violência. Certamente, todas estas questões não serão facilmente resolvidas em uma mesa de negociações.

A crise do neoliberalismo nos anos 90 pôs à luz a dificuldade dos Estados em manter governos legitimados pela sociedade. A violência doméstica reflete essa situação. A cooperação securitária interestatal pode ou não favorecer a consolidação dos processos democráticos nos países sul-americanos. A institucionalização da cooperação na América do Sul enfrenta como desafios tanto a baixa consolidação institucional das instituições de integração, como a consolidação dos próprios Estados Nacionais e de sua capacidade de governo e legitimidade democrática. À luz desses argumentos, acreditamos que as negociações de paz que se iniciam no final de 2012 com as FARC devem contar com o âmbito regional para favorecer uma resolução pacífica ao conflito.

A normalização das relações entre Colômbia, Equador e Venezuela é um bom começo, ainda que insuficiente. O gradual desinteresse da potência pelo conflito, traduzido na diminuição dos recursos direcionados à Bogotá, abre espaço para um maior diálogo andino e, sobretudo, latino-americano. Nesse contexto, pode haver um retrocesso da agenda de combate ao terrorismo no continente e uma solução efetiva ao conflito mediante a negociação política com as FARC. Dessa maneira, o Cone Sul e a Região Andina podem encontrar nos próximos anos maiores convergências do que divergências, abrindo espaço para a integração regional. Uma nova etapa parece inaugurar-se para a solução do conflito colombiano.

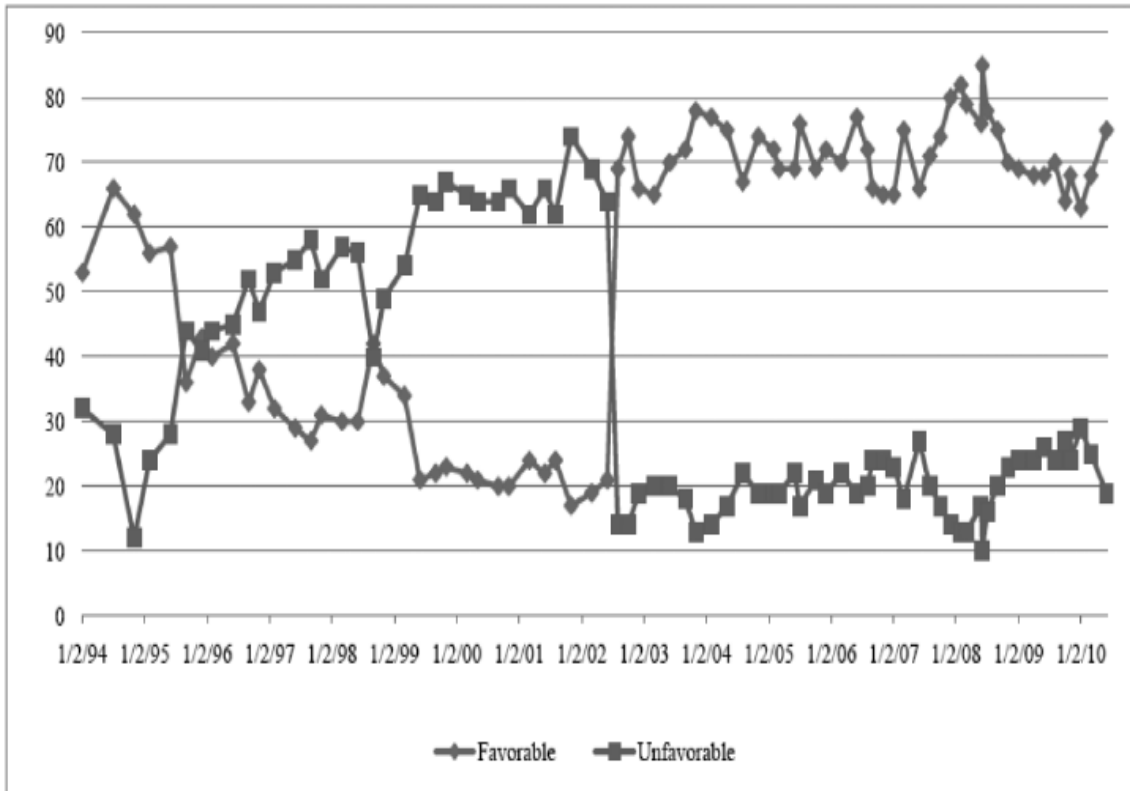
ANEXOS

GRÁFICO 1 – Relação do gasto em defesa e segurança em relação ao PIB da Colômbia (1999-2005)



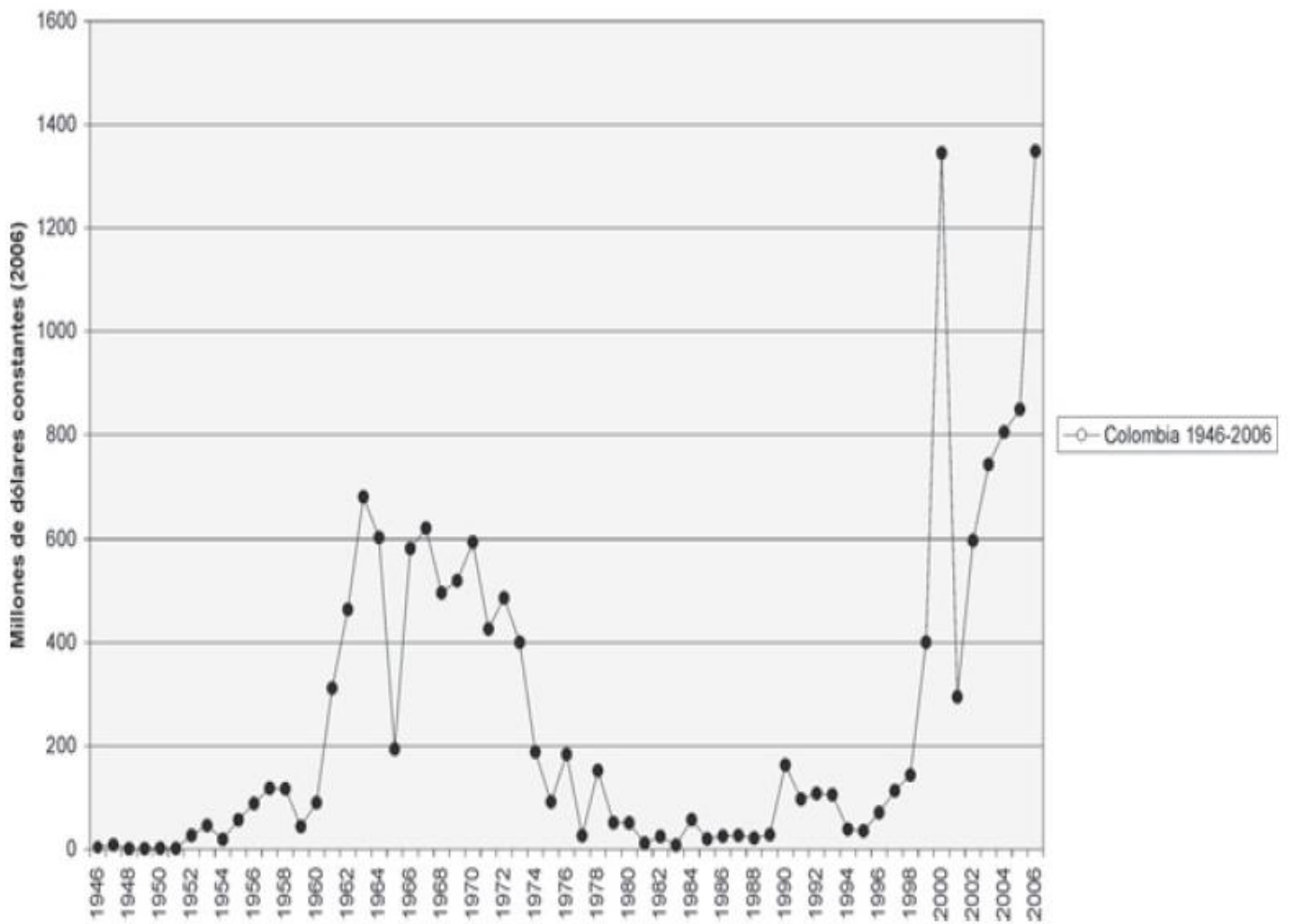
Fonte: COLÔMBIA, 2007.

GRÁFICO 2 – Popularidade dos Presidentes Samper, Pastrana e Uribe (1994-2010)



Fonte: PACHÓN; HOSKIN, 2011.

GRÁFICO 3 – Ajuda estadunidense a Colômbia 1946-2006.



Fonte: ROJAS, 2008

GRÁFICO 4 – Bases militares dos Estados Unidos na Colômbia



Fonte: BEITTEL, 2011.

GRÁFICO 5 - Estimativa da redução de coca na Colômbia por hectares: comparação entre dados da ONU (UNODC) e dos Estados Unidos (ONDCP) (2000-2009)

Table 1. UNODC Estimate of Coca Cultivation in Colombia

(in hectares)

Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Area	163,000	145,000	102,000	86,000	80,000	86,000	78,000	99,000	81,000	68,000
% change	—	-11%	-30%	-16%	-7%	8%	-9%	27%	-18%	-16%

Table 2. U.S. ONDCP Estimate of Coca Cultivation in Colombia

(in hectares)

Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Area	136,200	169,800	144,450	113,850	114,100	144,000	157,200	167,000	119,000	116,000
% change	—	25%	-15%	-21%	0.2%	26%	9%	6.2%	-29%	-3%

Fonte: BEITTEL, 2011.

GRÁFICO 6: Assistência dos Estados Unidos para o Plano Colômbia (2000-2012)
(milhões de dólares)

	ACI/ACP	ESF	FMF	IMET	INCLE	NADR	Air Wing	DOD	Total
FY2000	60.1	—	—	—	—	—	38.0	128.5	226.6
P.L. 106-246	832.0	—	—	—	—	—	—	100.7	932.7
FY2001	48.0	—	—	—	—	—	38.0	190.2	276.2
FY2002	379.9 ^a	—	—	—	—	25.0	38.2	117.3	560.4
FY2003	580.2 ^b	—	17.1	1.2	—	3.3	41.5	164.8	808.1
FY2004	473.9	—	98.5	1.7	—	.2	45.0	178.2	797.5
FY2005	462.8	—	99.2	1.7	—	5.1	45.0	155.3	769.1
FY2006	464.8	—	89.1	1.7	—	—	45.0	140.5	741.1
FY2007	465.0	—	85.5	1.6	—	4.1	37.0	129.4	722.6
FY2008	244.6	194.4	55.1	1.4	41.9	3.7	39.0	119.9	700.0
FY2009	230.1	196.5	53.0	1.4	45.0	3.2	12.4	127.9	669.5
FY2010 (est)	^c	201.8	55.0	1.7	243.9	4.8	—	122.8	630.0
FY2011 (req)	—	202.9	51.5	1.7	204.0	4.8	—	n.a.	464.9
FY2012 (req)	—	189.1	44.0	1.8	160.6	4.8	—	n.a.	400.3
Total	4,241.4	984.7	648.0	15.9	695.0	59.0	379.1	1,675.5	8,699.0

Fonte: BEITTEL, 2011.

Legenda:

ACI/ACP: Iniciativa Andina para as Drogas; **ESF:** Fundo para Suporte Econômico; **FMF:** Assistência Militar Estrangeira; **IMET:** Treinamento e Educação Militar; **INCLE:** Controle de Drogas e Reforço da Lei; **NADR:** Eliminação e não-proliferação do terrorismo; **Air Wing:** Aviação; **DOD:** verba do Departamento de Defesa.

GRÁFICO 7 – Gasto em defesa dos países latino-americanos em relação ao PIB (1998-2007)

Posición	País	Máx.	Mín.	Promedio
1	Colombia	4,5	3,2	3,9
2	Chile	3,8	3,4	3,6
3	Ecuador	3,0	1,7	2,2
4	Bolivia	2,1	1,4	1,8
5	Brasil	1,9	1,4	1,6
6	Uruguay	1,8	1,3	1,6
7	Perú	1,7	1,3	1,5
8	Venezuela	1,5	1,2	1,3
9	Argentina	1,4	0,8	1,2
10	Paraguay	1,3	0,8	1,0
11	Nicaragua	0,9	0,7	0,7
12	El Salvador	0,9	0,6	0,7
13	R. Dominicana	1,0	0,4	0,6
14	Guatemala	0,9	0,3	0,6
15	México	0,6	0,4	0,5

Fonte: Colômbia, 2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDRICH, R. J. Transatlantic Intelligence and Security Cooperation. **International Affairs**, v. 4, p. 731-753, 2004.

ANDELFO GARCIA. Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática. In: Restrepo, Luiz Alberto et al (org.). **El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto**. Bogotá: IEPRI/PLANETA, p. 193-297, 2001.

ANZOLA, Libardo Sarmiento. Plan Colombia, conflicto e intervención. **Revista Latinoamericana de Economía**, nº 123, 2000, p. 22-34.

ARANA, Roberto González. La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primeras aproximaciones. **Investigación y Desarrollo**, diciembre, ano/vol 12, nº 2, 2008, p. 258-285.

ARTURI, Carlos. **Movimentos Antiglobalização, Terrorismo e Cooperação Interestatal em Segurança Interna na União Europeia e na América do Sul**. Trabalho apresentado no XXVIII International Congress of the LASA, 2009, Rio de Janeiro.

AYERBE, Luís Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: UNESP, 2002.

AZZELLINI, Dario. **El negocio de la guerra**. Tafalla: Txalaparta, 2005.

BBC. Colombia Profile's armed groups. (28/08/2012). Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-11400950>. Acesso em 16/11/2012.

..... Colombias Rebels: end to kidnapping? (23/02/2012). Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-17177643>. Acesso em 16/11/2012.

BEITTEL, June S. **Colombia: Issues for Congress**. Washington: Congressional Research Service, 2011. Disponível em: <https://openrcs.com/document/RL32250/2011-03-18/>. Acesso em 30/11/2012

FEICKERT, Andrew. **The Unified Command Plan and Combatants Commands: Background and Issues for Congress**. Washington: Congressional Research Service, 2011. Disponível em: http://assets.openrcs.com/rpts/R42077_20120717.pdf. Acesso em 30/11/2012

BIGO, Didier (org). **Illiberal Practices of Liberal Regimes: the (in)security games**. Paris: L'Harmattan, 2008.

BONILLA, Adrián. **Una agenda de seguridad andina**. Artigo disponível em meio eletrônico. Ponencia preparada para el IV Seminario sobre Investigación y Educación em Estudios de Seguridad y Defensa (REDES, 2003), CHDS, Santiago/Chile, 2003. Disponível em: www.resdal.org. Acesso em 21/09/2012.

BUITRAGO, Francisco Leal. La Seguridad en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. In CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (org.). **Agenda de Seguridad Andino-Brasileña; primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI, 2004. p. 175- 241.

BUZAN, Barry. **Security: a new framework for analysis**. Colorado, EUA: Lynne Rienner, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARTA CAPITAL. América Latina pede mudança na luta contra as drogas em Assembleia da ONU. (27/09/2012). Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/america-latina-pede-mudanca-na-luta-contra-drogas-em-assembleia-da-onu>. Acesso em 20/10/2012.

..... FARC indicam que chegarão sem agendas paralelas a diálogo de paz em Cuba. (28/10/2012). Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/farc-indicam-que-chegarao-sem-agendas-paralelas-a-dialogo-de-paz-em-cuba>. Acesso em 29/10/2012.

..... FARC insiste na proposta de trégua durante diálogo de paz da Colômbia. (20/10/2012). Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/farc-insiste-na-proposta-de-tregua-durante-dialogo-de-paz-da-colombia/>. Acesso em 29/10/2012.

CENTENO, Miguel Angel. Making War. In CENTENO, Miguel Angel. **Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America**. The Pennsylvania State University, 2002. p.33-75.

CEPIK, M. A. C. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, no 1, 2005, p. 67 a 113.

CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos Schmidt. Tecnologias de informação e integração regional: desafios institucionais para a cooperação Sul-Americana na área de segurança. **Dados**, vol.54, n.4, 2011.

CEPIK, Marco; BONILLA, Adrián. Seguridad andino-brasileña: actores, conceptos y debates. In: CEPIK, Marco; RAMIRÉZ, Socorro (org.). **Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI/FESCOL, p. 37-94, 2004.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro S. Brasil e Colômbia: Desafios para a Cooperação após Uribe. **Cadernos ADENAUER**, São Paulo, v. 11, p. 77-97, 2010.

CINEP. Informe especial abril 2009. Falsos positivos: Balance del Segundo semestre. 2008. 2009. Disponible em: www.cinep.org. Acesso em 10/10/2012.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. Balance Plan Colombia 1999-2005. Bogotá: DNP, 2006. Disponible em: <http://www.dnp.co>. Acesso em 10/10/2012.

..... Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. . 2007. Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social (2007-2013). Bogotá: DNP, 2007. Disponible em: <http://www.dnp.co>. Acesso em 05/09/2012.

.....Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Planeación Regional y Urbana, reunión del grupo consultivo de apoyo al proceso de paz en Colombia documento borrador, 5 de junio de 1999.

..... Presidencia de la Republica de Colombia. Oficina del alto comisionado para la paz, DNP, Plan Colombia, diciembre de 1998.

..... Presidencia de la Republica de Colombia. Estado de Comoción Interior. Decreto 1837 de agosto de 2002. Disponible em: www.anticorrupcion.gov.co/decretos. Acesso em 27/08/2012.

..... Presidencia de la Republica de Colombia. Plan Colombia, Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado, septiembre de 1999.

..... Presidencia de la Republica de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002, Bogotá, noviembre de 1998.

..... Presidencia de la Republica de Colombia. Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos. Bogotá: Observatório do Programa Presidencial de Direitos Humanos, 2007.

COLOMBIA. Gastos históricos com segurança e defesa. Bogotá: Ministério da Defesa, 2012.

EL CARIBE. _Gobierno Colombiano y las FARC firman un acuerdo marco. (04/09/2012). Disponível em: <http://www.elcaribe.com.do/2012/09/04/gobierno-colombiano-las-farc-firman-acuerdo-marco>. Acesso em 20/11/2012.

EL MUNDO. El líder de las FARC propone diálogo al nuevo gobierno de Santos. (31/07/2010). Disponível em: <http://www.elmundo.es/america/2010/07/30/colombia/1280513835.html>. Acesso em 10/11/2012.

EL TIEMPO. Uribe compara FARC con Al Qaida. (27/12/2003). Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1049132>. Acesso em 10/11/2012.

..... Así cayó Alfonso Cano. (23/08/2012) Disponível em: http://www.eltiempo.com/justicia/asi-cayo-alfonso-cano_1233002-4. Acesso em 20/10/2012

..... Con Obama no habrá sorpresas para Colombia. (06/11/2012). Disponível em <http://m.eltiempo.com/mundo/estados-unidos/colombia-tras-elecciones-presidenciales-en-estados-unidos/1236042> Acesso em 27/11/2012.

..... La nueva realidad de las FARC. (16/07/2011). Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-992724>. Acesso em 27/11/2012.

..... Colombia y Venezuela hacen las pazes” (11/08/2010). Disponível em: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/MAM-4091894. Acesso em 27/11/2012.

..... Normalidad para Colombia y Ecuador. (27/11/2010). Disponível em: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/MAM-4275705. Acesso em 27/11/2012.

..... Colombia y Ecuador, tras repatriación. (14/11/2010). Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4253388>. Acesso em 27/11/2012.

..... Dispuesto a diálogo con la guerrilla. (07/04/2010). Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3909925>. Acesso em 27/11/2012.

EL NUEVO HERALD. Uribe: Gobierno está más interesado diálogo con terrorismo que en seguridad. (28/10/2012). Disponível em: <http://www.elnuevoherald.com/2012/10/28/1332177/uribe-gobierno-esta-mas>. Acesso em 27/11/2012.

EUA, Estados Unidos da América. National Security Strategy of the United States of America. Washington: Casa Branca, 1988.

..... Colombia is Undertaking Antidrugs programs, but impact is uncertain. Washington: GAO, 1993. Disponível em: <http://www.archive.gao.gov/d49t13/150027.pdf>. Acesso em 27/5/2012.

..... Foreign Terrorist Organizations Designations. Washington: Departamento do Estado, 1997. Disponível em: http://www.state.gov/www/global/terrorism/annual_reports.html. Acesso 10/10/2012.

..... Patterns of Global Terrorism. Washington: Departamento do Estado, 1999. Disponível em: <http://www.state.gov/www/global/terrorism/1999report/patterns.pdf>. Acesso em 20/11/2012.

..... Patterns of Global Terrorism. Washington: Departamento do Estado, 2001. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/10286.pdf>. Acesso em 20/11/2012.

..... The Department of States Patterns of Global Terrorism Report. Washington: Departamento do Estado, 2004. Disponível em: <https://opencrs.com/document/RL32417/2004-10-0/>. Acesso em 10/10/2012.

..... Trends in Terrorism. Washington: Departamento do Estado, 2007.
Disponível em: <https://openers.com/document/RL33555/2007-03-2>. Acesso em 10/10/2012.

..... Plan Colombia – Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. Agencies need more detailed plans for reducing assistance. Washington: GAO, 2008. Disponível em: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>. Acesso em 27/05/2012.

..... Country Reports on Terrorism. Washington: Casa Branca, 2011.
Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/index.htm>. Acesso em 10/10/2012.

..... International narcotics control strategy report. Colombia report. Washington: Casa Branca, 2012a. Disponível em: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol1/18409.htm#Colombia>. Acesso em 10/10/2012.

..... National Drug Control Strategy, Washington: Casa Branca, 2012b.
Disponível em: www.whitehouse.gov/. Acesso em 10/10/2012.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando. Puede México ser Colombia? Violencia, Narcotráfico y Estado. **Nueva Sociedad**, nº 220, p.84-96, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. Colômbia e as FARC iniciam reunião técnica em Havana. (07/11/2012). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/multimedia/videocasts/118144-colombia-e-as-farc-iniciam-reuniao-tecnica-em-havana.shtml>. Acesso em 20/11/2012.

..... Ministro colombiano diz que Farc perderam mil guerrilheiros em 2012. (06/11/2012). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/181376-ministro-colombiano-diz-que-farc-perderam-mil-guerrilheiros-em-2012.shtml>. Acesso em 20/11/2012.

GUÁQUETA, Alexandra. Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000). In: *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, America Latina*. Colombia: Universidad de Los Andes/CESO, p. 185-223, 2006.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA no pós-Guerra Fria. **Estudos Avançados**, vol. 16, nº 46, p. 85-104, 2002.

HIRST, Monica. Seguridad regional en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf (org). **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Fescol/Cerec, p. 25-80, 2003.

HUMAN RIGHTS WATCH. World Report 2012: Colombia. Documento disponível no meio eletrônico. Disponível em: <http://www.hrw.org/world-report-2012/colombia>. Acesso em 26/11/2012.

INTER-AMERICAN CONVENTION AGAINST TERRORISM. AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). Junho de 2002. Disponível em: http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1840_02.htm. Acesso em 26/11/2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy. Latin America Report nº 6, 13 nov. 2003. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/006president-uribes-democratic-security-policy.aspx>. Acesso em 20/11/2012.

..... War and drugs in Colombia. Latin American Report nº11, 27 jan. 2005. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/011-war-and-drugs-in-colombia.aspx>. Acesso em 20/11/2012.

LEAL BUITRAGO, Francisco. La Seguridad en el Gobierno de Álvaro Uribe Velez. In: CEPIK, Marco y RAMIREZ, Socorro [org.]. **Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: Primeras Aproximaciones**. Bogotá, FESCOL, 2004, p. 175-242.

LEITE, Iara & CARPES, Mariana. O governo Uribe: militarização, processos de paz e política externa. In: SOARES, Maria Regina & COUTINHO, Marcelo. **A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007, p. 175-206.

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. **Democracia asediada: balances y perspectivas del conflicto armado en Colombia**. Bogotá: Norma, 2004

LOVEMAN, Brian. US security policies in Latin America and the Andean Region. In LOVEMAN, Brian (org). **Addicted to failure: US police in Latin America and Andean region**. Lanham: Lowman and Littlefield Publishers, p. 1-52, 2006.

MACHILLANDA, José. La remilitarización de la seguridad en América Latina. **Nueva Sociedad**, nº 198, p. 131-11, 2005.

MALAMUD, Carlos. **El largo camino para la paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos**. Artigo disponível em meio eletrônico. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo nº 26, 2003. Disponível em: www.realinstitutoelcano.org. Acesso em 17/08/2012.

MARES, David R. **Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America**. Columbia University Press: New York, 2001.

MEDÓLFILO, Medina. La resistencia campesina en el sur de Tolima. In Sánchez, Gonzalo; Peñaranda, Ricardo. **Pasado y presente de la violencia en Colombia**. Bogotá: CEREC, 1986. p. 233 – 250.

MITRE, Antônio. **Ligações perigosas, Estado e Guerra na América Latina**. Artigo disponível em meio eletrônico. Disponível em: www.plataformademocratica.org/ Acesso em: 05/06/2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Condena a actos terroristas en Colombia.. CP/RES. 837 (1354/03) corr.1. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res837.asp>. Acesso em 03/10/2012.

PACHÓN, Mónica; HOSKIN, Gary. Colombia 2010: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas. **Colombia Internacional** 74, julio/diciembre, 2011, p.9-26.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **O Brasil e a Segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

PALACIOS, Marco & SAFFORD, Frank. **Colombia: País fragmentado, sociedad dividida**. Bogotá: Editorial Norma, 2002

PATAQUIVA GARCIA, Germán Nicolás. Las Farc: su origen y evolución. **UNISCI Discussion Paper**, n° 19, p. 154-184, 2009.

PÉCAUT, Daniel. La tragedia colombiana: guerra, violencia, tráfico de droga. Artigo disponível em meio eletrônico. **Sociedad y Economía**, no. 1, 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/>. Acesso em 27/10/2012.

PÉCAUT, Daniel. Las FARC: Fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión. **Análisis político n° 63**, Bogotá, mayo-agosto, 2008, p.22-50

PETRAS, James. **La geopolítica del Plan Colombia**. Havana: Cuba Siglo XXI. Disponível em: <http://www.rebellion.org/>. Acesso em 19/08/2012.

PETRAS, James; BRESCIA, Michael. The FARC faces the Empire. **Latin American Perspectives**, vol. 27, nº 5, set. 2000, p. 134-142.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. **Los Orígenes del movimiento armado comunista en Colombia (1949-1966)**. 1986. Artigo disponível em meio eletrônico. Disponível em: www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/. Acesso 27/11/2012.

POLICY PAPER 36. El fin de las relaciones privilegiadas. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2008.

PRESS BRIEFING OF COLIN POWELL. (02/12/2001). Documento disponível no meio eletrônico. Disponível em: <http://wfile.ait.org.tw/wf-archive/2002/021204/epf306.htm>. Acesso em 27/10/2012.

RAMÍREZ, Socorro. **Intervención en conflictos internos. El caso colombiano (1994-2003)**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

RAMÍREZ, Socorro. La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia. In: Restrepo, Luiz Alberto et al (org.). **El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto**. Bogotá: IEPRI/PLANETA, p. 13-114, 2001.

RASABA, Angel; CHALK, Peter. **Colombian Labyrinth**. Santa Monica: Rand Corporation, 2001.

REBELIÓN. Estamos aquí para negociar otra Colombia para las mayorías, no para rendirnos ni vendernos. (12/11/2012). Disponível em: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=15899>. Acesso em 13/11/2012.

RESTREPO MORENO, Luiz Aberto (org.). **Síntesis 201**. Bogota: Universidad Nacional de Colombia-IEPRI/Tercer Mundo, 2001.

ROJAS, Diana Marcela. Estados Unidos y la guerra en Colombia. In: SAMÍN, Francisco Gutiérrez; WILLS, María Emma; GÓMEZ, Gonzalo Sánchez (org.). **Nuestra**

guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma, 2006. p. 37-69

ROJAS, Diana. **El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008).** Análisis político n° 65, Bogotá, enero/abril, 2009, p. 111-126

ROJAS, Diana. Plan Colombia 2: más de lo mismo. **Colombia Internacional**, n° 65, enero/junio, 2007, p. 14-37.

ROMERO, Joaquín. La autonomía militar en los procesos de formación del Estado y la construcción de la nación. Artigo disponível em meio eletrônico. 2007. Disponível: [<http://seguridadydefensa.uniandes.edu.co/>]. Acesso: 05/07/2012.

RUSSEL, Roberto; CALLE, Fabián. Estados Unidos y América Latina: Fuentes periféricas de la expansión del poder estadounidense. In: HIRST, Monica (org.). **Crisis del Estado e intervención internacional.** Bueno Aires: Edhasa, 2009.

SANTOS, Marcelo. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n° 53, vol.1, 2010, p. 67-88.

SIPRI. Military expenditure of Colombia. Documento disponível em meio eletrônico. Disponível em: <http://milexdata.sipri.org/result.php>. Acesso 25/10/2012.

STEINER, Roberto. Hooked on drugs: Colombian-US Relations. In: BULMERTHOMAS, Victor; DUNKERLEY, James (org.). **The United States and Latin America: The New Agenda.** Great Britain: Institute of Latin American Studies, 1999. p. 159-175.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 25, n° 1, janeiro/junho 2003, p. 47-80

THOUMI, Francisco. Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcóticos y la necesidad de reformas institucionales en Colombia. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel (org). **La Guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma**. Buenos Aires: Libros Del Zorxal, 2009. p.51-124.

TICKNER, Arlene B. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, n° 65, en/jun 2007, p. 90-111.

..... . **Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina**. Artigo disponível em meio eletrônico. Ponencia preparada para el Primer Congreso de Ciencia Política. Bogotá/ Colômbia, 2008. Disponível em: www.congresocienciapolitica.uniandes.edu.co/. Acesso em 27/11/2012.

TICKNER, Arlene; MASON, Ann. Mapping Transregional Security Structures in the Andean Region. **Alternatives**, vol. 28, n. 3, 2003, p. 359-391.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. After Iraq, next Colombia? The United States and (in)security in South America. In: LOVEMAN, B (org). **Addicted to failure: US police in Latin America and Andean region**. Lanham: Lowman and Littlefield Publishers, p. 239-258, 2006.

..... Colômbia: mais insegurança humana, menos segurança regional. **Contexto internacional**, n° 24, vol. 1, p. 129-166, 2002.

..... Glifosato y política: ¿Razones internas o presiones externas? **Colombia Internacional**, n° 18, jun/1992, p. 3-5. Disponível em: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/132/index.php?id=132>. Acesso em 12/11/2012.

..... Segurança e drogas. **Contexto internacional**, n° 7, vol. 1, p. 39-49, 1988.

TSOUKALA, Anatasia. Definig the Terrorist Threat in the Post-September 11th Era. In: Bigo D. et al. **Illiberal Practices of Liberal Regimes: the (in)security games**. L'Harmatan: Paris, 2008. p.49-99.

UNITED NATIONS. OFFICE ON DRUGS AND CRIME. World Drug Report. 2012. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>. Acesso em 25/5/2012.

VALENCIA, León. Drogas, conflito e os Estados Unidos. A Colômbia no princípio do século. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, nº 2, vol. 1, p. 78-104, 2005.

VELÉZ, Maria Alejandra. FARC – ELN. Evolución y expansión territorial. **Desarrollo y sociedade**, nº 147, p. 151-225, 2001.

VIANA, Manuela Trindade. **A dimensão internacional do conflito armado colombiano: a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas hemisférica e global**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, USP/SP, 2009.

VILLA, Rafael Duarte & OSTOS, Maria del Pilas. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 48, vol 2, p. 86 -110, 2005.

WILLS-OTERO, Laura; BENITO, Christian Ivan. De Uribe a Santos: cambios y continuidades de la política colombiana en 2011. **Revista Ciência Política**, Santiago, vol.32, n.1, 2012, p. 87-107.