

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

ROBIÉRIEM TAKUSHI

PLANO COLÔMBIA: IMPLICAÇÕES IMEDIATAS DA INGERÊNCIA NORTE-AMERICANA NO CONFLITO ARMADO COLOMBIANO

Porto Alegre

2012

ROBIÉRIEM TAKUSHI

PLANO COLÔMBIA: IMPLICAÇÕES IMEDIATAS DA INGERÊNCIA NORTE-AMERICANA NO CONFLITO ARMADO COLOMBIANO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre

2012

ROBIÉRIEM TAKUSHI

PLANO COLÔMBIA: IMPLICAÇÕES IMEDIATAS DA INGERÊNCIA NORTE-AMERICANA NO CONFLITO ARMADO COLOMBIANO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 19 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

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

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

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

Porto Alegre
2012

*Para meus pais,
A quem eu devo tudo.*

AGRADECIMENTOS

Em um momento de encerramento de mais uma etapa da jornada acadêmica, não posso deixar de agradecer algumas pessoas que fizeram a diferença para a realização desse Trabalho de Conclusão de Curso:

Aos professores do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por compartilharem seus conhecimentos e por nos inspirarem a continuar buscando por nossos objetivos. Em especial, gostaria de agradecer ao prof. Marco Aurélio Cepik, por ter, no último minuto, acreditado no meu trabalho e me dado a honra de ser sua orientanda; e, ao prof. André Reis da Silva, de quem fui monitora nos últimos dois semestres, pelo aprendizado e pelo incentivo;

Aos novos amigos - Adson Machado, Aline Dalcin, Fernando Mattos, Marina Finger e Ricardo Leães - por terem me ensinado tanto nos últimos quatro anos e tornado minha estadia em Porto Alegre tão prazerosa; e aos antigos amigos - Sandrely Pereira, Tiago Bini e Janaína Satti - por confiarem e acreditarem em mim. Espero ter todos, sempre, na minha vida.

A toda minha família, que sempre me amparou e fez tudo ter sentido. Mas especialmente para Rosa Miyuki Cubo, Jonas Antei Takushi, Carla Y. Takushi, Flávia M. Takushi e Renata Yuri Takushi, que me acolheram no momento mais difícil;

À minha obaasan, Hotsuko Takushi (*In Memoriam*), e à minha nona, Maria Olga Bonna Ribeiro, pelo cuidado e pela sabedoria;

Ao meu irmão, Ronaldo Ribeiro, pelo carinho, mesmo que apenas pelo olhar;

À minha mãe, Rosemeire Ribeiro Gonçalves, pelo amor incondicional e infinito;

Ao meu pai, Roberto Takushi, por absolutamente tudo, por todo o sacrifício e toda dedicação, mesmo que do outro lado do planeta (serei eternamente grata);

E, principalmente, à minha irmã, Roberta Takushi, por nunca me abandonar, por ter cuidado de mim e por me incentivar a ser uma pessoa melhor.

RESUMO

A associação de grupos guerrilheiros e paramilitares com o tráfico de drogas ilícitas na Colômbia, a partir da década de 1980, transformou o país em um dos principais centros de preocupação da agenda de segurança regional da América do Sul. Em 2000, foi aprovado o Plano Colômbia, que, com o apoio financeiro e militar dos Estados Unidos, visava eliminar o cultivo e o tráfico de drogas na Colômbia. O Plano Colômbia possibilitou a intensificação da cooperação securitária da Colômbia com o governo dos Estados Unidos, o que provocou intensas críticas no continente, visto que havia o risco de que tanto os problemas do conflito colombiano quanto a ingerência norte-americana pudessem ultrapassar as fronteiras. Assim, este Trabalho analisa as repercussões imediatas do Plano Colômbia em dois diferentes níveis: o nível doméstico, verificando os efeitos do Plano sobre o desenvolvimento nacional; e o nível regional, visualizando os impactos para as relações com os países vizinhos.

Palavras-chaves: Conflito Colombiano, Plano Colômbia, ingerência do EUA, narcotráfico.

ABSTRACT

The association between guerrillas and paramilitary groups with the illicit drug trade in Colombia, from the 1980s, transformed the country into a major center of concern of the regional security agenda in South America. In 2000, it was approved the Plan Colombia, which, with the financial and military support from the United States, aimed to eliminate drug cultivation and drug traffic in Colombia. The Plan Colombia made possible the intensification of Colombia's security cooperation with the United States government, what provoked intense criticism on the continent, because there was a risk that problems of the Colombian conflict and the U.S. interference could cross the borders. Thus, this work analyzes the immediate impacts of Plan Colombia, in two different levels: the domestic level, checking the effects of the Plan on Colombian national development; and the regional level, viewing the impacts on its relations with neighbors.

Key words: Colombian conflict, Colombia Plan, U.S. interference, drug trafficking.

LISTA DE SIGLAS

AUC: Autodefesas Armadas da Colômbia

ELN: Exército de Libertação Nacional

EPL: Exército Popular de Libertação

FARC: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FMI: Fundo Monetário Internacional

IRA: Iniciativa Regional Andina

M-19: Movimento 19 de Abril

MRE: Ministério das Relações Exteriores

PSD: Política de Segurança Democrática

RAND: Corporação *Research ANd Development*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Área total de cultivo de folhas de coca, 1980-2010	29
Figura 2 - Gastos em defesa e segurança como porcentagem do PIB, 1991-2005	44
Figura 3 - Cultivo de Coca na Colômbia, 1998-2004.....	49
Figura 4 – Evolução histórica do sequestro para extorsão, 1962-2007.....	52
Figura 5 - Área erradicada de coca, por fumigação e erradicação manual, 1994-2005... 	53
Figura 6 - Pessoas deslocadas na Colômbia, 1997-2005	55
Figura 7 – Pessoas nas Forças Armadas por mil habitantes. Comparação entre Colômbia, México, Peru e Brasil, 1990-2003	61
Figura 8 - Crescimento no PIB, 1999-2005	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Presidentes da República da Colômbia, 1886-2012.....	22
Tabela 2 - Recursos executados pelo Plano Colômbia, 1999-2005	38
Tabela 3 - Indicadores de violência, 1999-2004	48
Tabela 4 - Problemas sociais e de segurança nos passos andinos.....	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Objeto e Objetivo	12
1.2 Justificativa	13
1.3 Metodologia	15
2 O CONFLITO COLOMBIANO: ORIGEM E DESDOBRAMENTOS NO SÉCULO XX	17
2.1 Contexto interno: as questões estruturais e o bipartidarismo	17
2.2 Grupos guerrilheiros e paramilitares: da formação à associação ao narcotráfico	24
2.2.1 Guerrilhas	24
2.2.2 Paramilitares	25
2.2.3 Narcotráfico	26
2.3. A internacionalização do conflito e as relações Colômbia - Estados Unidos	30
3 O PLANO COLÔMBIA: ASPECTOS DOMÉSTICOS	35
3.1 Da diplomacia para a paz ao Respite Polum	35
3.2 A Guerra Contra o Terror e a Política de Segurança Democrática	40
3.3 Principais Resultados	46
4 O PLANO COLÔMBIA: IMPLICAÇÕES REGIONAIS	50
4.1 Spillover do conflito colombiano	50
4.2 A ingerência dos EUA na região andina	57
4.3 Impactos para a as relações externas	62
5 CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS	69
ANEXO A - COLÔMBIA E SUAS FRONTEIRAS INTERNACIONAIS	73
ANEXO B - COLÔMBIA E SEUS DEPARTAMENTOS	74
ANEXO C - BASES AMERICANAS NA COLÔMBIA	75

1 INTRODUÇÃO

O conflito armado colombiano ¹, que envolve forças públicas, grupos insurgentes e paramilitares, teve suas origens na década de 1960, com um caráter basicamente rural e defensivo. No entanto, nas décadas seguintes, o cultivo e o tráfico de drogas entraram para a equação do conflito e potencializaram a expansão do poder de fogo desses grupos ilegais. Nesse contexto, a associação de grupos guerrilheiros e paramilitares com o tráfico de drogas ilícitas na Colômbia, a partir da década de 1980, tornou-se assunto frequente nas discussões dentro de encontros e fóruns regionais e, conseqüentemente, transformou o país em um dos principais centros de preocupação da agenda de segurança sul-americana.

A dimensão do conflito colombiano e do problema do narcotráfico alcançou enormes proporções nos anos 1990, preocupando não apenas os países vizinhos da Colômbia, mas também os Estados Unidos. Assim, em 2000, o governo colombiano lançou o Plano Colômbia, com o apoio financeiro e militar dos Estados Unidos, a fim de eliminar o cultivo e o tráfico de drogas na Colômbia. Esse Plano marcou um ponto de inflexão nos rumos do combate ao narcotráfico na região andina, contudo, a implementação do Plano Colômbia, que conseqüentemente intensificou a cooperação securitária com os Estados Unidos, provocou intensas críticas no continente, visto que havia risco de que tanto os problemas colombianos quanto a ingerência norte-americana pudessem ultrapassar as fronteiras em direção aos países vizinhos.

1.1 Objeto e Objetivo

Este Trabalho de Conclusão de Curso pretendeu observar os impasses encontrados no combate ao narcotráfico no sistema sul-americano, definindo como objeto de pesquisa o Plano Colômbia. Assim, para a visualização das repercussões do lançamento do Plano Colômbia, assim como sua importância para o desenvolvimento nacional da Colômbia - uma vez estando inserido na Política de Segurança Democrática desenvolvida durante os mandatos de Álvaro Uribe (2002-2010) – fez-se necessária a devida compreensão dos objetivos e dos elementos

¹ Paul D. Williams (2008, p. 158), utilizando a definição do *Uppsala Conflict Data Program*, caracteriza um conflito armado pela existência de uma “incompatibilidade contestada” que afeta um governo ou território ou ambos, e leva à utilização de forças armadas, resultando em pelo menos 25 baixas nas batalhas. Ademais, o conflito colombiano também poderia ser classificado como um caso de guerra irregular, de acordo com a definição simplificada de James D. Kiras [2006, p. 187]: “*Irregular warfare [...] describes types of violence conducted by sub-state actors including terrorism and insurgency*”.

desse plano securitário, como também a análise dos contextos regional e internacional que o fizeram precedente no combate ao tráfico ilegal de narcóticos na América do Sul.

Apresentado o Plano Colômbia e suas principais medidas, o trabalho teve como objetivo principal identificar os efeitos e os resultados imediatos de sua implementação de acordo com duas perspectivas de análise:

- a) no cenário doméstico, o trabalho buscou responder se há relação entre as implicações do Plano Colômbia - como parte integrante da Política de Segurança Democrática do governo Álvaro Uribe - com o aparente aumento da segurança pública na Colômbia no início dos anos 2000;
- b) no cenário regional, o trabalho tentou analisar as repercussões das medidas do Plano Colômbia e da intensificação da presença norte-americana no sistema sul-americano, e inferir sobre o que isso pode representar para as estratégias de segurança sul-americana.

Portanto, a partir da conclusão desses dois níveis de análise - doméstico e regional - tendo como limite temporal o primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006), o objetivo foi responder as seguintes questões: Quais os impactos do Plano Colômbia sobre os indicadores de segurança pública na Colômbia? Quais as implicações da presença norte-americana, intensificada pelo plano securitário, para a segurança regional? Desse modo, espera-se que a pesquisa forneça material suficiente para a compreensão do Plano Colômbia, assim como de sua relevância no que se refere ao processo de cooperação bilateral entre o governo colombiano e os Estados Unidos; à sua influência nos processos de securitização e combate às drogas na América do Sul; e, além disso, ao projeto de desenvolvimento nacional da Colômbia.

1.2 Justificativa

Por sua posição geográfica estratégica (tendo acesso à Amazônia brasileira, ao petróleo venezuelano, à América Central e ao Caribe) fica evidente a importância da Colômbia para a estabilidade regional. O agravamento dos conflitos com as guerrilhas e com os paramilitares, que o governo colombiano enfrentava desde a década de 1960, assim como o perigo de transbordamento dos problemas do conflito para os países vizinhos colocaram a Colômbia numa posição de ameaça à segurança regional. Com a implementação do Plano Colômbia, um plano securitário com ajuda financeira dos Estados Unidos, outra discussão

surgiu: a proximidade da presença e da ingerência norte-americana na América do Sul, algo que não agradou aos demais países ao redor da Colômbia.

No contexto das mudanças que ocorreram no Sistema Internacional após os atentados terroristas de 2001, o Plano Colômbia adquiriu um aspecto mais agressivo, visto as mudanças na política externa norte-americana. Os grupos insurgentes foram mais ativamente combativos, enquanto, após a eleição de Álvaro Uribe, a agressividade do Plano Colômbia abriu caminho para a implementação da Política de Segurança Democrática. De acordo com Carvajal e Pardo (2002):

Não foram poucos os problemas políticos gerados pelo Plano Colômbia [...]: deteriorou a confiança das Farc nas intenções de paz do governo, ao sugerir que havia uma aliança entre o governo e os Estados Unidos, para combater a guerrilha; gerou críticas no continente por sua falta de concepção geral e pelo risco de deslocamento dos problemas colombianos em direção aos países vizinhos; a concentração de esforços na Colômbia suscitou inquietudes sobre a efetividade dos programas antidrogas em outros países; e as ONGs expressaram sua preocupação pela vinculação das forças armadas na luta antidrogas, porque a contribuição dos Estados Unidos contemplava a criação de três batalhões antinarcóticos no exército nacional em contrapartida à tradição mantida, até 1997, de canalizar toda a ajuda à política interna desse país (CARVAJAL; PARDO, 2002, p. 207-208, Tradução nossa).²

Portanto, a relevância do Plano Colômbia não se limita às relações bilaterais da Colômbia com os norte-americanos, mas também implica em efeitos para a política interna colombiana e para os demais países do sistema sul-americano, uma vez que a existência de instabilidades regionais, causadas pela expansão do confronto ao narcotráfico e aos grupos insurgentes, além da presença intensificada dos Estados Unidos na Colômbia, desperta a importância dos projetos de cooperação e integração regional, como formas de combater os problemas políticos decorrentes desses processos e de assegurar a soberania dos Estados sul-americanos perante as tentativas de interferência externa.

² *No fueron pocos los problemas políticos generados por el Plan Colombia, [...]:deterioró la confianza de las Farc en las intenciones de paz del gobierno, al sugerir que había una alianza entre el gobierno y los Estados Unidos para combatir a la guerrilla; generó críticas en el continente por su falta de concepción general y por el riesgo de desplazamiento de los problemas colombianos hacia los países vecinos; la concentración de esfuerzos en Colombia suscitó inquietudes sobre la efectividad de los programas antidrogas en otros países; y, las ONG expresaron su preocupación por la vinculación de las fuerzas armadas a la lucha antidrogas, debido a que el aporte estadounidense contemplaba la creación de tres batallones antinarcóticos en el ejército nacional en contravía de la tradición mantenida hasta 1997, de canalizar toda la ayuda de ese país a la política nacional. (CARVAJAL & PARDO, 2002, pp. 207-208).*

1.3 Metodologia

O Trabalho utilizou-se da visão realista neoclássica das relações internacionais, defendida por autores como William Wohlforth (1993) e Graham Allison (1971), em suas respectivas obras *The Elusive Balance: Power and Perceptions During the Cold War* e *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Essa abordagem teórica foi usada com o intuito de melhor compreender a relação entre a política externa securitária colombiana e seus efeitos na política interna do país. O realismo neoclássico sugere que as ações estatais devem-se grandemente a influências advindas do âmbito doméstico, visto que as pressões exercidas pelo sistema internacional geralmente não são claras e determinadas.

De acordo com Allison (1971), os problemas de política externa poderiam ser analisados como resultado da ação de um corpo governamental unificado, centralmente coordenado. No entanto, esse tipo de análise seria uma simplificação, que não mostra inteiramente o processo de tomada de decisão. Assim, deve-se considerar a existência de uma burocracia mais ampla, composta por um conglomerado de organizações e atores políticos. No mesmo sentido, o trabalho de Wohlforth (1993) conclui que para a compreensão da política internacional devem-se considerar os Estados individuais, a elite política e seus líderes.

A partir disso, o trabalho, excetuando-se a presente introdução, divide-se em mais três capítulos e a conclusão. O primeiro capítulo visou compreender as origens do conflito colombiano, suas motivações internas e externas, seus principais atores (internos e externos) e suas consequências fundamentais para as relações internacionais do país até o final do segundo milênio. Por isso desenvolveu a respeito das principais particularidades estruturais do Estado colombiano e das intensas disputas políticas entre liberais e conservadores que permitiram o surgimento, a expansão e a continuidade de movimentos insurgentes e contrainsurgentes pelo território nacional; abordou sobre o problema do narcotráfico no país e de sua inserção no núcleo dos grupos guerrilheiros e paramilitares; e revisou as principais características da política externa da Colômbia e o processo de internacionalização do conflito armado na passagem para o terceiro milênio, dando destaque à importância das relações especiais com os Estados Unidos e sua política de “guerra às drogas”.

O trabalho, a partir do segundo capítulo, pretendeu discutir os desdobramentos instantâneos do conflito colombiano sob a égide do Plano Colômbia, que marcou a retomada de uma postura mais agressiva ao combate contra o narcotráfico e aos movimentos insurgentes na Colômbia e nos países da região andina, com a influência e a supervisão do

governo norte-americano. Portanto, no segundo capítulo, foram abordados os objetivos, as medidas e as diretrizes do Plano Colômbia, como principal marco das relações com os Estados Unidos a partir do governo de Andrés Pastrana (1998-2002); aborda sobre as mudanças no Plano Colômbia e a nova importância se que deu a ele e à guerra contra o narcotráfico após os acontecimentos de setembro de 2001, e o desenvolvimento da Política de Segurança Democrática (PSD), concebida no governo Álvaro Uribe (2002-2006); e, por fim, analisa dados sobre os efeitos da militarização do conflito e da PSD.

No terceiro capítulo, foram visualizadas as implicações regionais do Plano Colômbia. De modo geral, o objetivo dessa parte do trabalho consistiu em buscar os impactos que as políticas de contenção do narcotráfico e a presença militar norte-americana na Colômbia trouxeram para os países vizinhos e para as relações internacionais colombianas até 2006. Ou melhor, nesse capítulo, são descritos os problemas de transbordamento do conflito colombiano, do cultivo e do tráfico de drogas e das medidas do Plano Colômbia e da Política de Segurança Democrática para a contenção de todos esses impasses regionais; além disso, a presença dos Estados Unidos na região também revirou os ânimos dos governos andinos.

2 O CONFLITO COLOMBIANO: ORIGEM E DESDOBRAMENTOS NO SÉCULO XX

A Colômbia, há mais de quarenta anos, convive com o agravamento do conflito armado entre o governo, as guerrilhas e grupos paramilitares (potencializado pela presença do narcotráfico em todos os níveis da sociedade), pelo controle das cidades e das áreas rurais. O perigo de transbordamento do conflito interno e do tráfico de drogas para os países vizinhos transformou a Colômbia em um dos principais centros de preocupação da agenda de segurança regional da América do Sul, a partir da década de 1980. Assim, o primeiro capítulo deste Trabalho visou compreender as origens desse conflito, suas motivações internas e externas, seus principais atores (internos e externos) e suas consequências fundamentais para as relações internacionais do país até o final do segundo milênio.

Para alcançar os objetivos estipulados, este capítulo foi dividido em três seções: a primeira desenvolveu a respeito das principais particularidades estruturais do Estado colombiano e das intensas disputas políticas (liberais versus conservadores) que permitiram o surgimento, a expansão e a continuidade de movimentos insurgentes e contrainsurgentes pelo território nacional; a segunda abordou sobre o problema do narcotráfico no país e de sua inserção no núcleo dos grupos guerrilheiros e paramilitares, com isso buscou-se melhor compreender seus impactos para a sociedade, assim como seu papel dentro do conflito colombiano; na última seção do capítulo foram revisadas as principais características da política externa da Colômbia e o processo de internacionalização do conflito armado na passagem para o terceiro milênio, dando destaque à importância das relações especiais com os Estados Unidos e sua política de “guerra às drogas”.

2.1 Contexto interno: as questões estruturais e o bipartidarismo

A importância do papel que a Colômbia representa dentro do cenário latino-americano, em parte, deve-se ao fato de que se encontrar em uma localização geográfica estratégica no continente, tendo acesso à Amazônia brasileira, ao petróleo venezuelano, à América Central e ao Caribe. No entanto, sua posição geográfica também pode explicar a existência de desigualdades e divisões sociais, políticas e econômicas no país:

O país é cortado por três cadeias montanhosas andinas, o que gera diferentes padrões culturais [...]. O litoral do Pacífico e a região dos Llanos amazônicos são as mais carentes economicamente, concentrando o grosso de 60% da população que se

mantém na pobreza. A maior parte das terras é controlada pelos oligarcas feudais, senhores que dominam seus dependentes como soberanos quase governamentais. Sobrepostos a essas divisões naturais e históricas estão os centros urbanos de poder - oito cidades com mais de 1 milhão de habitantes, cada uma delas com sua própria rede de interesses e lealdades dominando 80% da população que vive atualmente nas cidades. (KHANNA, 2010, p. 202).

Em meio às divisões geográficas e às desigualdades sociais, evidencia-se a dificuldade do governo colombiano de estabelecer o funcionamento unitário e efetivo de seu Estado, resultado de uma estrutura de poder desigual herdada do período colonial e reforçada por décadas de guerra civil entre “liberais” e “conservadores”. Desse modo, alguns desses elementos estruturais da história do país são essenciais para entender as causas e as faces do conflito colombiano das últimas décadas. De acordo com Santos (2011), a Colômbia, durante sua fundação, não conseguiu formular um conjunto de ideais nacionais e unificadores, que prevalecesse sobre as identidades regionais e partidárias e possibilitasse a constituição de uma nação integrada.

A geografia montanhosa favoreceu o reforço do regionalismo do país, e, além disso, a descentralização e a falta de controle do Estado colombiano facilitaram a propagação de uma tradição de clandestinidade e violência, enquanto dificultavam a participação política e a construção de meios institucionais para a resolução de conflitos. Outro ponto sublinhado por Santos (2011), quanto às constantes ondas de violência na Colômbia, diz respeito aos “[...] incessantes processos de ocupação e utilização do território” (SANTOS, 2011, p. 18). Uma vez que a economia do país girava em torno de atividades de agricultura, de pecuária e de extração mineral, as disputas por posse de terras envolviam controle e acúmulo de riqueza e poder. De modo geral, a fraca autoridade do Estado em todo o país permite que contendas territoriais locais fossem acompanhadas pelo uso da violência, agravando o contexto de instabilidade política e social (COCKCROFT, 2001; SANTOS, 2011).

Vistos alguns dos aspectos estruturais importantes da formação da nação, vale aprofundar sobre a relação entre os dois principais partidos políticos da Colômbia, o Liberal e o Conservador, que apresenta tanto períodos de confronto como de cooperação. A interação entre os partidos está atrelada a todo o desenvolvimento histórico do país.

O autoproclamado libertador, o venezuelano Simon Bolívar, chamou a Colômbia [de] “uma sociedade em debate”. Bolívar advogou por um governo central forte e por um período presidencial vitalício. As pessoas que tinham as mesmas ideias foram chamadas [de] “conservadores”. [...] O colega de Bolívar na batalha de Boyacá, o general colombiano Francisco de Paula Santander, foi o primeiro presidente da Colômbia em 1832. Santander era partidário de um sistema

descentralizado e se opôs ao poder da Igreja católica. Seus seguidores foram chamados [de] liberais. (COCKCROFT, 2001, p. 475-476, Tradução nossa)³.

Os dois partidos foram atores principais de diversas guerras civis na Colômbia no decorrer do todo o século XIX. Os confrontos geralmente eram combates clássicos de liberais contra conservadores, travadas por seguidores campesinos de cada partido. No entanto, algumas foram mais sangrentas, como a Guerra dos Mil Dias, que aconteceu de 1899 a 1902, deixando mais de cem mil mortos (COCKCROFT, 2001). Essa guerra começou a partir de uma reação do partido liberal, em 1898, que temia a possibilidade de que os conservadores - no governo desde 1884 - realizassem alguma manobra para permanecer no poder por tempo indeterminado.

No ano seguinte ao fim da Guerra dos Mil Dias, com vitória dos conservadores, outro fato abalou a Colômbia: o Panamá declarou sua independência, depois que o governo colombiano se recusou a aceitar a oferta dos Estados Unidos para a construção de um canal. Apesar das tensões causadas pela perda do Panamá, o período que se seguiu à Guerra dos Mil Dias, até a metade da década de 1940, foi marcado por relativa paz, uma vez que os partidos, Liberal e Conservador, entraram em acordo a fim de diminuir os impactos da guerra e da Revolução Panamenha. Contudo, até o início dos anos 1930, foram os conservadores que permaneceram no comando desta “aliança” (COCKCROFT, 2001).

Durante o período em que a coalizão esteve sob a liderança do partido conservador, o país viveu um longo período de estabilidade política e crescimento econômico. Houve aumento na produção e nas exportações de café, e, também, nos investimentos norte-americanos nos âmbitos de petróleo e mineração (BUSHNELL, 1993). Nesse cenário, a indústria também passou a se desenvolver com força a partir da década de 1910, o que propiciou o crescimento de uma classe operária cheia de reivindicações. Quando as ondas de demandas já alcançavam tanto os operários nas cidades quanto os trabalhadores rurais, e a Crise de 1929 já impactava a economia colombiana, o partido conservador começou a perder forças. Com isso, em 1930, os Liberais voltaram ao poder. Segundo Bushnell (1993), o período de liderança do partido Liberal, conhecido como República Liberal - e que se estendeu de 1930, com a eleição de Enrique Olaya Herrera, até 1946 – iniciou um momento caracterizado por rápidas transformações sociais e controvérsias políticas. A aparente

³ *El autoproclamado libertador, el venezolano Simón Bolívar, llamó a Colombia 'una sociedad en debate'. Bolívar abogó por un gobierno central fuerte y por un periodo presidencial vitalicio. Las personas que tenían las mismas ideas fueron llamadas 'conservadores'. [...] El colega de Bolívar en la batalla de Boyacá, el general colombiano Francisco de Paula Santander, fue el primer presidente de Colombia en 1832. Santander era partidario de un sistema descentralizado y se opuso al poder de la Iglesia católica. Sus seguidores fueron llamados liberales.* (COCKCROFT, 2001, p. 475-476).

estabilidade política durante o período anterior escondia a retomada de ações de violência e a deterioração da ordem pública.

Durante todo o período da República Liberal houve um forte incentivo à industrialização, entretanto, quando, em seu segundo mandato, Alfonso López Pumarejo, sucessor de Olaya, tentou adotar medidas econômicas de caráter liberal, o governo passou a sofrer críticas dos industrialistas. Sofrendo intensa oposição, López renunciou em 1945. O partido liberal ficou desestabilizado e nas eleições seguintes, em 1946, o conservador Mariano Ospina Pérez saiu vencedor com facilidade, devido a desentendimentos e à cisão do partido liberal (BUSHNELL, 1993; COCKCROFT, 2001; MACKKE, 2007).

Nas eleições de 1946, portanto, foram lançadas duas candidaturas do partido liberal para concorrer com Ospina: Gabriel Turbay, da ala tradicional do partido, e Jorge Eliécer Gaitán, da nova ala radical. De origem humilde e popular, Gaitán crescia cada vez mais em popularidade entre camponeses e operários. Com a derrota nas eleições, os Liberais buscaram superar as divisões do partido e, nesse momento, a figura carismática de Gaitán seria muito relevante para recuperar o prestígio do partido (BUSHNELL, 1993). O partido Liberal, liderado por Gaitán, tentou romper a coalizão com os Conservadores, o que acabou levando ao recrudescimento da rivalidade entre as duas forças partidárias. Nessa época, já se percebia que as tensões sociais se intensificavam, e, em 1947, a violência política já era uma realidade, tornando evidente a debilidade do Estado. Em 1948, quando a Colômbia se preparava para receber a Conferência Interamericana - na qual, seria criada a Organização dos Estados Americanos -, uma onda massiva de violência e de tensões foi provocada depois que Gaitán fora assassinato. Era o início da chamada “Violência”.

O que imediatamente se seguiu [ao assassinato de Gaitán] foi uma erupção de protestos em massa [...] muitas vezes referidos, especialmente fora da Colômbia, como *Bogotazo*. Os colombianos mais comumente dizem apenas *El nueve de abril*. O último termo é preferível, porque *Bogotazo* foca a atenção estritamente nos distúrbios na capital nacional, ao passo que na verdade o que aconteceu foi uma explosão a nível nacional, com cenas de violência repetidas não apenas em outras grandes cidades, mas também em muitas cidades pequenas de maioria liberal. (BUSHNELL, 1993, p. 202, Tradução nossa) ⁴.

De acordo com Bushnell (1993), o governo de Ospina estava debilitado, como jamais esteve, no entanto, manteve-se no poder, uma vez que conseguiu conservar a lealdade das

⁴ *What immediately followed was an outburst of mass rioting in protest often referred to, especially outside of Colombia, as the Bogotazo. Colombians themselves more commonly speak just El nueve de abril. The latter term is preferable, because Bogotazo focuses attention strictly on disturbances in the national capital, whereas in actuality what happened was a nationwide outburst, with scenes of violence repeated not only in other large cities but also in many small towns of heavy Liberal majority* (BUSHNELL, 1993, p.202).

forças armadas, e os líderes do partido liberal não aproveitaram a oportunidade para elaborar uma ação que derrubasse os conservadores. O período que se seguiu à morte de Gaitán e ao início da Violência, até a deposição de Laureano Gómez (conservador, sucessor de Ospina), em 1953, foi marcado por forte repressão militar e violência política. E, principalmente, é nesse cenário que começam a surgir os primeiros movimentos armados de resistência, que logo se espelharam pelo país e, progressivamente, assumiriam caráter permanente (MACKE, 2007; PAREDES; DÍAZ, 2007).

Gómez foi deposto, em 1953, por um golpe liderado pelo general Gustavo Rojas Pinilla. Esse, por sua vez, assumiu a presidência em seguida. Apesar de conseguir manter certa estabilidade nos primeiros meses de seu governo, Rojas começou a perder apoio quando as manifestações de violência nas áreas rurais intensificaram-se novamente, assim como a repressão. Quando Rojas começou a se preparar para um possível segundo mandato, os partidos tradicionais uniram-se para acabar com a ditadura. Rojas não suportou a pressão dos líderes empresariais, que organizaram uma greve geral que parou a economia do país, e do alto comando militar para que renunciasse. O golpe contra Rojas, em 1957, e sua ida para o exílio, marcaram o início de um novo período de conciliação entre os dois partidos tradicionais: a Frente Nacional (BUSHNELL, 1993; MACKE, 2007).

A Frente Nacional (1958-1974) estabeleceu um acordo de paridade de poder entre conservadores e liberais em todos os níveis do governo, inclusive na presidência, onde os dois partidos alternar-se-iam. A constituição da Frente Nacional findou uma longa fase de violência política, ditadura militar e confrontações constantes entre os partidos tradicionais; as consequências desse acordo, porém, foram ambíguas: por um lado, o país vivenciou um momento de estabilidade política e crescimento econômico, e, por outro, recrudescer o descontentamento de minorias, o que, na década de 1960, efetivaria a formação de grupos armados revolucionários (PAREDES & DÍAZ; 2007).

Não obstante o sistema paritário tivesse motivado a formação das guerrilhas - que causaram graves instabilidades sociais - e as melhorias econômicas já não fossem tão vigorosas no governo do conservador Pastrana Borrero (1970-1974), a conclusão da Frente Nacional foi executada de maneira pacífica, tanto pelos conservadores como pelos liberais. Esse fato provou que o entendimento entre os partidos havia “encontrado termos comuns de divisão de poder” (MACKE, 2007, p. 16).

Logo, embora a Frente Nacional tenha sido majoritariamente bem-sucedida em promover a reconciliação política e certo desenvolvimento econômico para a Colômbia, não houve grandes avanços em relação aos padrões de desigualdade social. Paradoxalmente,

alguns avanços trazidos pelo modelo bipartidário da Frente Nacional fortaleceram o crescimento dos movimentos de oposição, como, por exemplo, a melhoria da educação pública, dos transportes e dos meios de comunicação, que propiciaram o maior contato das cidades com o campo, e o maior acesso ao conhecimento de diferentes ideologias (principalmente o comunismo). Foi nesse contexto, portanto, que a esquerda se fortaleceu e os primeiros grupos guerrilheiros se formaram, dando início ao conflito colombiano (MACKE, 2007; BUSHNELL, 1993).

Tabela 1 - Presidentes da República da Colômbia, 1886-2012

Presidente	Período	Partido
José María Campo Serrano	1886	Conservador
Eliseo Payan Hurtado	1886 - 1887	Conservador
Rafael Nuñez	1887 - 1888	Conservador
Carlos Holguín	1888 - 1892	Conservador
Miguel Antonio Caro	1892 - 1898	Conservador
José Manuel Marroquín	1898	Conservador
Manuel Antonio Sanclemente	1898 - 1900	Conservador
José Manuel Marroquín	1900 - 1904	Conservador
Rafael Reyes Pietro	1904 - 1909	Conservador
Jorge Holguín	1909	Conservador
Carlos Emilio Restrepo	1910 - 1914	Conservador
José Vicente Concha	1914 - 1918	Conservador
Marco Fidel Suárez	1918 - 1921	Conservador
Jorge Holguín	1921-1922	Conservador
Pedro Nel Ospina	1922 - 1926	Conservador
Miguel Abadía Méndez	1926 - 1930	Conservador
Enrique Olaya Herrera	1930 - 1934	Liberal

Tabela 1 - Continuação

Alfonso López Pumarejo	1934 - 1938	Liberal
Eduardo Santos Montejó	1938 - 1942	Liberal
Alfonso López Pumarejo	1942 - 1945	Liberal
Alberto Lleras Camargo	1945 - 1946	Liberal
Mariano Ospina Pérez	1946 - 1950	Conservador
Laureano Gómez	1950 - 1951	Conservador
Roberto Urdaneta Arbeláez	1951 - 1953	Conservador
Laureano Gómez	1953	Conservador
Gustavo Rojas Pinilla	1953 - 1957	Conservador
Alberto Lleras Camargo	1958 - 1962	Liberal
Guillermo León Valencia	1962 - 1966	Conservador
Carlos Lleras Restrepo	1966 - 1970	Liberal
Misael Pastrana Borrero	1970 - 1974	Conservador
Alfonso López Michelsen	1974 - 1978	Liberal
Julio César Turbay Ayala	1978 - 1982	Liberal
Belisario Betancur	1982 - 1986	Conservador
Virgilio Barco	1986 - 1990	Liberal
César Gaviria	1990 - 1994	Liberal
Ernesto Samper	1994 - 1998	Liberal
Andrés Pastrana	1998 - 2002	Conservador
Álvaro Uribe Velez	2002 - 2010	<i>Primero Colombia</i>
Juan Manuel Santos	2010 --	<i>Partido de la U</i>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de El Tiempo (1998) e BBCp (2003).

2.2 Grupos guerrilheiros e paramilitares: da formação à associação ao narcotráfico

2.2.1 Guerrilhas

Quando se observa as origens do conflito colombiano, logo é possível perceber que não há uma razão única para o aparecimento das denominadas ‘guerrilhas de primeira geração’, entre 1964 e 1965, a saber: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e Exército de Libertação Nacional (ELN). De modo geral, o aparecimento desses grupos pode ser pensado dentro de um quadro conjuntural interno e externo. (SANTOS, 2011, p. 22).

De maneira geral, a fundação dos grupos guerrilheiros na Colômbia foi resultado da combinação de características estruturais que formaram a sociedade colombiana (geografia descentralizadora, ausência de ideais nacionais e unificadores, deficiente controle estatal, tradição de clandestinidade e violência); e de fatores conjunturais internos (exclusão política causada pelas disputas entre o partido conservador e o partido liberal, desde o século XIX, mas principalmente durante a Frente Nacional, de 1958 a 1974) e externos (dinâmica internacional determinada pelas disputas ideológicas da Guerra Fria).

O mais conhecido e, atualmente, o maior dos grupos guerrilheiros, as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), foi o primeiro a se constituir, em 1964. Sua origem remonta ao período da Violência, quando forças de autodefesa se formaram inicialmente no Vale de Magdalena, com o incentivo do Partido Comunista Colombiano, e em seguida se expandiram até a Cordilheira Oriental, para frear o expansionismo territorial armado promovido por latifundiários. A transformação desses grupos camponeses de autodefesa em guerrilhas foi desencadeada por uma operação do exército colombiano, com pleno apoio dos Estados Unidos, na região de Marquetalia, sul de Tolima. Conforme Santos (2011), até o início da década de 1980, os recursos econômicos e os armamentos das FARC, derivados principalmente de extorsões e sequestros, ainda não eram suficientes para promover sua expansão numérica e geográfica. Entretanto, a partir de meados da década de 1980, as FARC assumiram uma postura mais ofensiva e expansiva. A geração de rendas da guerrilha também se tornou mais violenta, englobando atividades em áreas mais lucrativas, inclusive o narcotráfico, e possibilitando a formação de uma grandiosa e complexa estrutura de arrecadação (BUSHNELL, 1993; MACKKE, 2007; SANTOS, 2011).

O segundo grupo de guerrilha a ser formado, em meados da década de 1960, foi o *Ejército de Libertación Nacional* (ELN). Sua fundação foi grandemente influenciada pelo sucesso da Revolução Cubana, de 1959; por conseguinte, o principal objetivo do ELN

consistia no estabelecimento de um governo revolucionário, comandado pelo povo, assim como também era o objetivo das FARC, e fora o do movimento que derrubou Fulgêncio Batista em Cuba. O ELN teve uma composição menos numerosa que a das FARC, contudo, enquanto as FARC eram compostas majoritariamente por camponeses e fazendeiros de pouco escolaridade, grande parte dos membros e líderes do ELN era de estudantes e clérigos que provinham de uma classe média educada. Nos anos 1970, quase a totalidade de seus membros foi exterminada pelo exército colombiano, todavia conseguiu se reestabelecer até o final da década. Ao longo da década de 1980, o ELN passou por uma reestruturação, onde o ideário marxista-leninista foi definitivamente incorporado (BUSHNELL, 1993; MACKE, 2007; SANTOS, 2011).

Mais três movimentos guerrilheiros foram apresentados por Bushnell (1993): o *Movimiento 19 de Abril* (M-19); o *Ejército Popular de Libertación* (EPL); e o *Quintín Lame*. O M-19 surgiu em 1973, e, ao contrário das FARC e do ELN, era uma guerrilha de atuação basicamente urbana, cuja ideologia era bastante nacionalista e populista, mas um tanto quanto vaga. Em 1985, o M-19 invadiu a Suprema Corte de Justiça de Bogotá, provocando grave reação dos militares, que deixou mais de 100 mortos entre guerrilheiros, juízes e militares. Depois dessa ação, o grupo perdeu forças e em seguida se desmobilizou. O EPL foi fundado, em 1968, inspirado pelo maoísmo, entretanto, também enfraqueceu quando perdeu vários líderes na década de 1970. O movimento *Quintín Lame*, como as FARC, foi um grupo de autodefesa, porém sua composição é originalmente indígena. Outros grupos menores surgiram, no entanto, não tiveram tanta força como as FARC e o ELN (BUSHNELL, 1993; MACKE, 2007).

2.2.2 Paramilitares

Além das guerrilhas, os grupos paramilitares são atores igualmente importantes do conflito colombiano. A origem desses movimentos, assim como a de muitos grupos guerrilheiros, esteve atrelada ao precário poder centralizador do Estado colombiano durante toda sua história. De acordo com Santos (2011), não era incomum, na passagem para o século XX, a existência de “[...] exércitos privados que usavam a força à revelia do Estado”, ou, em alguns casos, até mesmo com a aquiescência estatal (SANTOS, 2011, p. 32). Assim sendo, não por acaso, os paramilitares encetaram sua atividade a partir de medidas legítimas do governo colombiano que aprovavam a criação de organizações de defesa civil. Aí está a grande diferenciação em relação a paramilitares e grupos guerrilheiros, que não raramente são

confundidos: as guerrilhas nasceram de movimentos de esquerda, de contestação ao governo nacional e à sua estrutura excludente; enquanto os grupos paramilitares surgiram com a anuência governamental a partir de grupos de autodefesa, e, portanto, de tendências direitistas (SANTOS, 2011).

A autorização do governo colombiano - para a criação de organizações e exércitos privados para a defesa civil – representou justamente uma reação à constituição das FARC (1964) e do ELN (1965) e às ondas de violência causadas por esses grupos. Até o final dos anos 1970, os grupos de autodefesa ainda tinham estratégias, objetivos e recursos bastante limitados. Contudo, a década seguinte marcou a efetiva formação dos grupos paramilitares.

Com uma ideologia conservadora e anticomunista, os grupos paramilitares adotaram uma atuação ofensiva contra guerrilheiros, grupos de esquerda e seus supostos simpatizantes em quase todo o território do país, contando com a cumplicidade de setores das Forças Armadas e das elites políticas e econômicas do país. Ocorre que essa ofensiva armada não ficou circunscrita às questões político-ideológicas, pois a população camponesa residente em áreas de interesse de latifundiários e narcotraficantes também passou a ser alvo. Aos poucos, principalmente com o crescimento da economia da droga no país, esses grupos foram se convertendo em verdadeiras empresas armadas de conquista territorial e de controle sobre populações camponesas, usufruindo dos negócios do narcotráfico, contrabando e mercado de terras. (SANTOS, 2011, p. 33).

Mesmo após o governo ter desautorizado o financiamento aos grupos paramilitares, no final da década de 1980, eles continuaram se expandindo pelo país. A associação do paramilitarismo com os cartéis de drogas possibilitou a impressionante expansão paramilitar e seu auge na década de 1990. Ao passo que o movimento fortalecia sua estrutura e ampliava seu território de ação, por meados dos anos 1990, também se desenvolvia um caráter político de atuação. A partir da criação das AUC (Autodefesas Armadas da Colômbia), que instituíram uma coordenação a nível nacional, em 1997, cresceram as pretensões políticas dos paramilitares. Portanto, além do objetivo inicial de combater as guerrilhas, os paramilitares desenvolveram novos interesses e novas parcerias, sendo os laços com o narcotráfico a variação mais grave (SANTOS, 2011; RIVAS NIETO & GARCIA, 2008).

2.2.3 Narcotráfico

O conflito colombiano adquiriu novas proporções quando a produção e o tráfico de drogas entraram para sua equação. Sua introdução aconteceu com mais evidência a partir dos anos 1980, para alcançar seu auge na década seguinte, quando as associações com guerrilhas e paramilitares tornaram-se mais profundas. O tráfico de drogas incitou a formação de

organizações criminosas na Colômbia, as quais se associaram à conjuntura de conflito armado já existente no país, provocando “[...] uma crise de governabilidade e um descontrole da violência civil” (CEPIK & BORBA, 2011, p. 391).

No início do século XX, era tradicional, em pequenas áreas campesinas, o consumo da coca; esse produto, contudo, nunca representou relevância para a política interna da Colômbia, como havia sido para a Bolívia e para o Peru, que exportaram coca até a década de 1940. (THOUMI, 2005). A primeira droga a causar problemas na Colômbia foi a maconha, nos anos 1960, porém, logo o foco das preocupações a substituiria pela cocaína, que desenvolveu um lucrativo mercado ilegal em âmbito mundial na década de 1970 (MACKE, 2007; THOUMI, 2005).

Acredita-se que na metade dos anos 1970, os primeiros produtores de cocaína colombianos encontraram no Peru e na Bolívia o suprimento de pasta de coca (a primeira etapa do refinamento) necessária para produzir a base de cocaína e, por fim, o narcótico propriamente dito. Aproveitando a localização geográfica mais favorável à exportação para os EUA, os traficantes colombianos auferiram grandes lucros e puderam criar organizações estáveis, adquirindo total controle da cadeia e impondo uma integração vertical na indústria do tráfico de cocaína desde a plantação de coca até a venda de atacado nos Estados Unidos. Ademais, pelo final da década de 1970, a Colômbia já se tornava um grande produtor de folha de coca, rivalizando com as produções boliviana e peruana e evidenciando a crescente demanda pela cocaína. (MACKE, 2007, p. 41).

Desse modo, o que antes fora um tópico periférico para a política interna colombiana, relacionado com o consumo tradicional de coca de algumas comunidades campesinas, agravou-se a ponto de tornar-se assunto de política internacional, nas duas últimas décadas do século XX (THOUMI, 2005). Entretanto, conforme Valencia (2005), até meados da década de 1980, o narcotráfico não se articulava completamente com os movimentos de violência desenvolvidos pelo conflito. Conquanto possuíssem “vasos comunicantes”, suas dinâmicas continham estruturas separadas (VALENCIA, 2005, p.131). Essa divisão, porém, logo desmoronou, visto que os traficantes de drogas rapidamente auferiram grandes fortunas e, por conseguinte, expandiram suas ações a fim de mantê-las.

O narcotráfico tornou-se cada vez mais organizado e poderoso, até o momento em que sua expansão alcançou regiões controladas pelas guerrilhas. Os cartéis de drogas começaram a empregar grupos paramilitares - e, também, formar novos - a fim de protegerem seu patrimônio e combater grupos guerrilheiros. A associação desses dois módulos potencializou as tensões do conflito colombiano, ou melhor, a ingerência do narcotráfico nas atividades dos grupos paramilitares iniciou uma “[...] grande operação contrainsurgente”, favorecendo o

recrudescimento da violência no país, tanto no campo quanto nas áreas urbanas (SANTOS, 2011, p. 34).

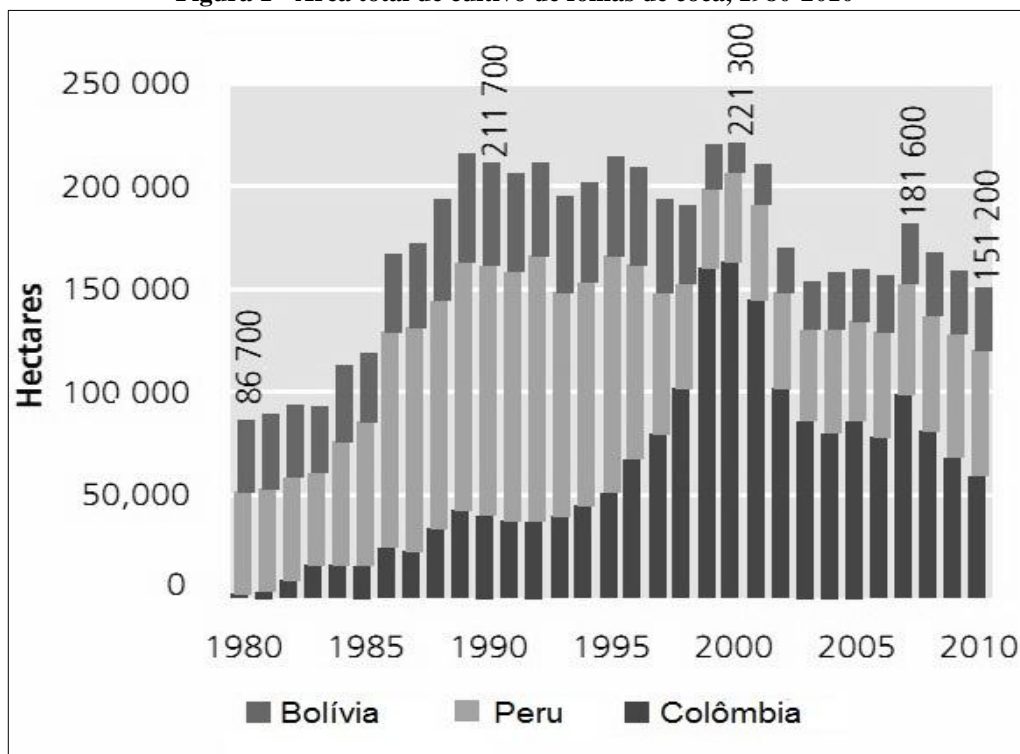
O fortalecimento e a sofisticação do narcotráfico alcançaram altos níveis durante os anos 1980, não obstante suas atividades não fossem unificadas. Os chefes do tráfico arranjavam-se, basicamente, em dois grandes cartéis - o Cartel de Cali, chefiado pelos Rodríguez Orejuela, e o Cartel de Medellín, comandado pelo emblemático Pablo Escobar – os quais se utilizavam de uma complexa rede de contatos para encobrir suas atividades. O Cartel de Medellín, no entanto, não se limitou a subornos e serviços sociais para conseguir apoio e blindar suas operações: fez uso de extrema violência a fim de resguardar seus interesses. Assim sendo, com interferência das redes de contatos de Cali, grande parte das medidas de combate ao tráfico de drogas foram dirigidas ao Cartel de Medellín. A rivalidade entre os dois grandes grupos foi avassaladora para a sociedade e para o governo da Colômbia (MACKE, 2007; VALENCIA, 2005). Portanto, os anos 1980 marcaram a inserção do narcotráfico ao conflito colombiano, alterando o modo de funcionamento dos grupos guerrilheiros e paramilitares e injetando novas rivalidades entre eles. A década seguinte seria igualmente conturbada.

A primeira mudança foi em relação à rivalidade entre os cartéis. Um programa elaborado pelo governo do liberal César Augusto Gaviria, em 1990, levou à prisão de Pablo Escobar. Fato que assinalou o desmoronamento do Cartel de Medellín e o fim da violenta disputa entre os grandes cartéis. “[...] o Cartel de Medellín logo acabou suplantado por Cali.” (MACKE, 2007, p. 27). Todavia, as políticas de combate aos cartéis de drogas continuaram, e o Cartel de Cali também foi desmantelado na segunda metade da década de 1990. A destruição dos grandes cartéis obviamente não acabou com o narcotráfico no país, mas sim o fragmentou. Foi nesse contexto, que as FARC deixaram de ser apenas “[...] tributadora das atividades do narcotráfico” para envolver-se plenamente na cadeia do tráfico de drogas. (SANTOS, 2011, p.25). Portanto, o narcotráfico tornou-se uma variável bastante relevante no conflito colombiano, ao passo que modificou os objetivos pelos quais grupos guerrilheiros e paramilitares haviam iniciado as tensões, e alçou a Colômbia ao centro de preocupação da agenda de segurança sul-americana na década de 1990.

A rede de narcotráfico, em si, também sofreu modificações nos anos 1990. Além de sua fragmentação e da completa inserção dos grupos guerrilheiros e paramilitares em seu ciclo, o tráfico de drogas sofreu alterações em sua estrutura de produção e de distribuição. Primeiramente, a formação de grandes cartéis de drogas no México fez com que os traficantes colombianos perdessem grande parte do mercado norte-americano, que até então era o

principal destino de suas exportações; no entanto, surgiram novos mercados na Europa, na América do Sul e nos países da antiga União Soviética. Em segundo lugar, a fragmentação dos grandes cartéis incentivou a produção de heroína na Colômbia, uma vez que possui maior valor por peso, e, portanto, ser mais atrativo aos pequenos grupos de traficantes (THOUMI, 2005). A terceira mudança, que para Thoumi (2005) foi a mais drástica, consistiu na grande ampliação da produção de coca na Colômbia, como pode ser observado na Figura 1. De acordo com Khanna (2010) e Thoumi (2005), esse aumento se deveu ao sucesso de políticas de combate às drogas na Bolívia e no Peru, o que elevou a Colômbia à posição de maior produtor mundial de folha de coca e de cocaína (KHANNA, 2010; THOUMI, 2005).

Figura 1 - Área total de cultivo de folhas de coca, 1980-2010



Fonte: UNODC (2012, p. 76).

A combinação da violência, exercida por guerrilheiros e paramilitares desde os anos 1960, com o narcotráfico, a partir dos anos 1970, consolidou-se e criou raízes em todos os níveis da sociedade colombiana. O conflito armado na Colômbia já não era mais o mesmo. Ao final da década de 1990, o conflito possuía dimensões assustadoras, não apenas ameaçando a sustentação do Estado colombiano, como também desestabilizando toda a região andina (VALENCIA, 2005).

2.3. A internacionalização do conflito e as relações Colômbia - Estados Unidos

A política externa colombiana foi frequentemente designada como resultado da alternância ou da combinação de duas doutrinas: *respice polum* e *respice simila*. O primeiro preceito fora cunhado por Marco Fidel Suarez, presidente da Colômbia de 1918 a 1921, a fim de caracterizar a aliança preferencial com os Estados Unidos. O segundo foi criado, nos anos 1970, pelo governo de López Michelsen (1974-1978), para indicar suas relações com países semelhantes. Inicialmente, essa divisão permitiu que a política externa colombiana fosse classificada de acordo com o tipo de relação que desenvolvia com os Estados Unidos: subordinação ou autonomia. Entretanto, a partir da década de 1980, a separação entre as duas doutrinas já não era tão facilmente visualizada, e seu uso combinado tornou-se ainda mais complexo (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002; SANTOS, 2010).

Não obstante as relações com os Estados Unidos tenham permanecido sendo prioritárias para a política externa colombiana durante quase todo o século XX, seguindo a doutrina do *respice polum*, houve, a partir da administração de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), tentativas do governo colombiano de auferir maior visibilidade e maior autonomia para o país dentro do Sistema Internacional. Com isso, a doutrina do *respice simila* tornou-se mais frequente nas relações externas colombianas. No entanto, de acordo com Santos (2010), houve momentos em que, devido seus limites e dificuldades, a diplomacia colombiana teve de “retroceder” e voltar-se novamente aos norte-americanos. Principalmente a partir da década de 1980, as questões relacionadas ao conflito armado interno na Colômbia dificultaram a execução de uma política externa mais aberta e autônoma (SANTOS, 2010).

A margem de manobra no cenário mundial não é ilimitada, mesmo para as grandes potências econômicas ou políticas; no entanto, para os países fracos esta é muito mais restringida. No caso de um país como Colômbia, as características peculiares da crise interna, em que se conjugam problemas de interesse estratégico como as drogas, o terrorismo e os direitos humanos, tendem a reduzir ainda mais os espaços dentro dos quais a política externa pode construir-se. (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002, p. 28, Tradução nossa) ⁵.

Ao passo que o conflito armado e o narcotráfico agravavam-se e a política externa “independente” da Colômbia enfraquecia, as áreas fronteiriças do país tornaram-se pontos de

⁵ *El margen de manobra en el escenario mundial no es ilimitado, ni siquiera para las grandes potencias económicas o políticas; sin embargo, para los países débiles este es mucho más restringido. En el caso de un país como Colombia, los rasgos particulares de la crisis interna en la que se conjugan problemas de interés estratégico como las drogas, el terrorismo y los derechos humanos, tienden a reducir aún más los espacios dentro de los cuales la política exterior puede construirse.* (ARDILA, CARDONA & TICKNER, 2002, p. 28).

preocupação para suas relações internacionais, visto que os países vizinhos passaram a sofrer com os transbordamentos dos problemas colombianos. A partir do final da década de 1970, o governo colombiano empreendeu diversas tentativas de conversação e negociação de paz com os grupos armados a fim de controlar o conflito no país, entretanto, principalmente as guerrilhas de primeira geração - FARC e ELN - mantiveram-se relutantes em aceitar as propostas do governo. Com isso, progressivamente, conforme as questões internas interferiam na sua política externa, a Colômbia passava a ser percebida como uma ameaça à estabilidade e à segurança regional. (MACKE, 2007; RAMÍREZ, 2004; SANTOS, 2010).

O *spillover* do conflito colombiano começou a preocupar também os Estados Unidos, que desde a década de 1970, durante o governo Richard Nixon (1969-1974), haviam incluído o narcotráfico à sua Doutrina de Segurança Nacional. Em realidade, de acordo com Santos (2011), o combate às drogas esteve presente por toda a história da sociedade norte-americana, devido a fortes características puritanas e de combate à dependência de drogas presentes durante o processo de formação do país. Assim sendo, enquanto crescia sua autoridade dentro do Sistema Internacional, ao longo do século XX, os EUA desenvolveram um forte modelo de contenção do tráfico e ao consumo de drogas. Desse modo, na década de 1970, o governo norte-americano teve um avanço bastante relevante na “universalização” de seu modelo de contenção do narcotráfico. Nos anos 1980, a inclusão do combate às drogas nas questões de segurança nacional para os Estados Unidos intensificou sua participação na repressão ao cultivo e ao tráfico ilícito de drogas, principalmente na América Latina. (SANTOS, 2011; VALENCIA, 2005). De acordo com Santos (2011),

Com a reformulação da doutrina de segurança nacional, a administração Reagan aumentou a pressão sobre determinados governos latino-americanos no sentido de erradicar os plantios e reprimir o tráfico de drogas. Além de ameaças do uso da força, pressões políticas, econômicas e diplomáticas e o treinamento e apoio logístico de forças policiais e militares latino-americanas antidrogas, o governo dos EUA estabeleceu a “Certificação”. Através desse mecanismo, o Congresso norte-americano passou a monitorar e avaliar os esforços antinarcóticos de cada um dos países latino-americanos, suspendendo a assistência econômica, impondo sanções comerciais e vetando empréstimos de organismos internacionais de crédito aos países que não estivessem de acordo com as suas diretrizes. (SANTOS, 2011, p. 48).

Ainda em relação à posição da administração Reagan (1981-1989) quanto ao problema do tráfico de drogas na América Latina, Marcelo Santos, em sua obra de 2007, escreveu que o governo dos Estados Unidos empreendeu uma tentativa de associar a questão do narcotráfico latino-americano com “grupos comunistas e terroristas que conspiravam contra a saúde, a higiene, a moral, os valores, a segurança e o poder norte-americano”; essa atitude deveu-se à

necessidade de justificar a intervenção da diplomacia norte-americana nas ações contra o “narcoterrorismo” (SANTOS, 2007, p. 178). Além disso, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos intensificavam sua influência na questão do narcotráfico e lançavam a “guerra contra as drogas”, a Colômbia enfrentava o fortalecimento dos cartéis e o início da inclusão do narcotráfico no conflito interno. Ainda nos anos 1980, intensificaram-se as incursões de grupos armados guerrilheiros e paramilitares nas áreas de fronteira, caracterizando o transbordamento dos problemas colombianos aos países vizinhos. Conquanto sua economia estivesse passando por um momento de prosperidade, a Colômbia enfrentava o agravamento da situação social e da generalização da violência. (MACKE, 2007; RAMÍREZ, 2004).

A ascensão incontestável dos Estados Unidos à posição de Grande Potência Mundial, após o fim da bipolaridade, resultou na reestruturação da política de segurança norte-americana para o mundo, inclusive para a América Latina. Nessa redefinição das ameaças à segurança nacional dos EUA, o narcotráfico proveniente da América Latina ganhou ainda mais destaque. Além da nova situação internacional, o conflito colombiano foi agravado, durante os anos de 1990, por diversos fatores, que acabaram por atrair ainda mais a atenção da política externa norte-americana. Em primeiro lugar, o desmantelamento dos grandes cartéis deu espaço para que os grupos insurgentes aprofundassem seu envolvimento no ciclo de produção e tráfico de drogas; em outras palavras, o conflito armado colombiano atrelou-se profundamente ao tráfico internacional de drogas, e essa conexão potencializou a conjuntura de debilidade institucional do Estado colombiano (MACKE, 2007). Em segundo lugar, a eficiência das políticas antidrogas na Bolívia e no Peru - incentivadas pelos Estados Unidos - transferiu grande parte da produção de coca para a Colômbia, que se tornou o maior produtor do mundo (SANTOS, 2007). O potencial de financiamento e enriquecimento dos grupos guerrilheiros e paramilitares envolvidos com o tráfico aumentou, tornando-se outro fator de agravamento para o conflito armado.

O terceiro fator agravante do conflito advém da crise social, que foi acrescida de uma crise política. (SANTOS, 2010). As denúncias de que o presidente recém-eleito da Colômbia, Ernesto Samper (1994-1998), tinha ligações com narcotraficantes aumentou as pressões internacionais, principalmente dos Estados Unidos, em relação ao combate às drogas. Apesar de conseguir alguns sucessos no combate ao narcotráfico, a imagem pessoal do presidente Samper, cada vez mais, deteriorou-se pelas investigações de seu envolvimento com cartéis. Com isso, em 1996, o governo norte-americano retirou a “Certificação” da Colômbia e a classificaram como uma “narcodemocracia”. Essa situação fragilizou internamente o Estado colombiano ainda mais e diminuiu a credibilidade do país no cenário internacional,

contribuindo para o enfraquecimento de sua política externa baseada na doutrina do *respice similia*. Um último fator agravante do conflito colombiano foi a própria consciência, por parte tanto da sociedade como dos grupos armados, da internacionalização do problema do narcotráfico e da dificuldade do Estado de controlar essa situação. (MACKKE, 2007; SANTOS, 2010).

Todos esses fatores contribuíram para que, em 1997, as relações bilaterais Colômbia-Estados Unidos alcançassem seu momento de maior tensão para que, em seguida, iniciassem uma recuperação. O governo norte-americano percebeu que todos aqueles fatores e a não certificação da Colômbia (e, portanto, a diminuição da ajuda na luta ao narcotráfico) haviam enfraquecido o governo colombiano, ao mesmo tempo em que os grupos armados se fortaleciam com o momento de fragilidade estatal e prosperidade da economia do narcotráfico (VILLA & OSTOS, 2005).

Assim sendo, o governo do conservador Andrés Pastrana, que sucedeu Samper, inicialmente beneficiou-se da guinada nas relações com os Estados Unidos no final dos anos 1990 para retomar alguns preceitos da doutrina do *respice polum*. Para Pastrana, as relações com os norte-americanos eram essenciais para o desenvolvimento e pacificação do país. Todavia, o governo de Pastrana, de acordo com Carvajal & Pardo (2002), a princípio não considerava a combinação do conflito armado com o problema das drogas e delegou aos EUA apenas uma parte da tarefa de estabilização da Colômbia, visto que:

[...] estabeleceu uma clara distinção entre as prioridades domésticas da Colômbia, as quais giravam em torno da busca de uma solução pacífica para o conflito armado, e os interesses dos Estados Unidos no país, baseados essencialmente no problema do narcotráfico. (CARVAJAL & PARDO, 2002, p. 361, Tradução nossa) ⁶.

A solução pacífica do conflito se daria a partir de negociações diretas com os grupos guerrilheiros, principalmente os de primeira geração. Contudo, as negociações não obtiveram os resultados esperados pelo governo, uma vez que as FARC foram bastante relutantes em aceitar as propostas de monitoramentos nas regiões desmilitarizadas. Por conseguinte, aos poucos, a opinião pública, os EUA e a comunidade internacional foram desacreditando nos planos de conversação. No plano internacional, as relações com os Estados Unidos foram fortalecidas, apesar de terem se concentrado principalmente nas questões do narcotráfico. O principal resultado dessa preocupação foi o Plano Colômbia, que marcou o ápice da luta

⁶ Pastrana estableció una clara distinción entre las prioridades domésticas de Colombia, las cuales giraban en torno a la búsqueda de una solución pacífica al conflicto armado, y los intereses de los Estados Unidos en el país, basados esencialmente en el problema del narcotráfico. (CARVAJAL & PARDO, 2002, p. 361).

contra o narcotráfico na América Latina e da doutrina *respice polum* na política externa colombiana (MACKE, 2007; VILLA & OSTOS, 2005).

3 O PLANO COLÔMBIA: ASPECTOS DOMÉSTICOS

Com base na contextualização feita no capítulo anterior, vimos os desenvolvimentos históricos e os fatores conjunturais que levaram ao surgimento de grupos insurgentes e contrainsurgentes na Colômbia, assim como as razões que levaram o narcotráfico a tornar-se parte da equação desse conflito, que aflige a região há quase cinquenta anos. Mas do que isso, vimos também que os efeitos do conflito armado na Colômbia e do tráfico de drogas não se restringem ao território colombiano, devido à porosidade das fronteiras do país que facilitou o vazamento das atividades do narcotráfico em direção aos seus países vizinhos. O transbordamento e o agravamento do conflito armado e do tráfico de drogas na Colômbia atraíram a atenção internacional, principalmente a dos Estados Unidos.

O trabalho, a partir desse capítulo, pretende discutir os desdobramentos do conflito colombiano sob a égide do Plano Colômbia, que marcou a retomada de uma postura mais agressiva ao combate contra o narcotráfico na Colômbia e nos países da região andina, com a influência e a supervisão do governo norte-americano. A pesquisa sobre o Plano Colômbia foi dividida em duas partes, que correspondem a dois níveis de análise: o doméstico e o regional. Nesse capítulo foi explorado o primeiro nível da pesquisa, dividido em três seções. Na primeira foram abordados os objetivos e as principais medidas do Plano Colômbia, como principal marco das relações com os Estados Unidos a partir do governo de Andrés Pastrana (1998-2002). A segunda parte aborda sobre as mudanças que os acontecimentos de setembro de 2001 imprimiram no Plano Colômbia e na participação dos Estados Unidos no conflito colombiano. Nessa seção ainda discorre sobre a Política de Segurança Democrática, concebida no primeiro mandato do governo Álvaro Uribe (2002-2006), a qual complementou o Plano Colômbia e mudou os rumos do conflito armado. E, finalmente, na terceira seção serão analisados alguns dos principais resultados e consequências da Política de Segurança Democrática até 2006.

3.1 Da diplomacia para a paz ao *Respice Polum*

Como foi visto no capítulo anterior, os anos de 1990 foram marcados pelo auge das tensões causadas pelo conflito armado colombiano, tornando-se um divisor de águas na história recente do país. Internamente, a Colômbia enfrentava a violência crescente, a erosão da legitimidade das instituições estatais e o fortalecimento das redes criminosas do narcotráfico. Nesse contexto, enquanto as fronteiras do conflito colombiano alcançavam os

países vizinhos, as negociações de paz planejadas pelo governo de Andrés Pastrana (1998-2002), não surtiram os efeitos esperados; sua política externa, porém, buscou internacionalizar as preocupações e responsabilidades de encontrar uma resolução para seus problemas internos (CARVAJAL & PARDO, 2002; GUÁQUETA, 2005).

Em suma, ao mesmo tempo em que o governo colombiano enfrentava dificuldades na execução efetiva de seu poder e o narcotráfico expandia sua área de atuação, o agravamento do conflito atraía a atenção da comunidade internacional, principalmente, dos Estados Unidos, que já desenvolviam uma política exterior bastante agressiva de combate às drogas. A preocupação norte-americana com a gravidade do conflito colombiano, e a necessidade da administração Pastrana de apoio para o empreendimento de sua agenda de governo foram importantes fatores catalizadores para a retomada das relações entre os dois países. Desse modo, a reaproximação com os Estados Unidos foi crucial para o desenvolvimento de uma nova estratégia de contenção do narcotráfico na Colômbia.

Em sua campanha presidencial, Pastrana afirmara que seu governo desenvolveria um “Plano Marshall”, que iniciaria o processo de paz. Para empreender este plano, o novo governo também defendia a normalização das relações com os Estados Unidos. O governo de Clinton, por sua vez, percebia a Colômbia como um “país problema”, visto que era um potencial exportador de instabilidades e de problemas relacionados ao narcotráfico para os seus vizinhos. Desse modo, por temer também pela fragilidade da democracia colombiana, os Estados Unidos decidiram “apoiar o processo de paz e analisar a possibilidade de participar no Plano Marshall exposto na campanha eleitoral” (CARVAJAL & PARDO, 2002, p. 196-197). O Plano Marshall referido por Pastrana teria o objetivo de auxiliar, social e economicamente, as regiões mais afetadas pelo conflito entre os grupos armados e pelo narcotráfico. Assim sendo, a convergência entre as políticas externas da Colômbia e dos Estados Unidos resultaram na formulação do Plano Colômbia, que marcou o ápice da luta contra o narcotráfico na América Latina e da doutrina *respice polum* na política externa colombiana (VILLA, 2005).

Durante o primeiro ano do governo Pastrana (1998-2002), foram apresentadas duas versões do Plano Colômbia, elaboradas inicialmente por uma equipe de técnicos colombianos e pelo Congresso, com objetivos de desenvolvimento social, econômico e ambiental, que juntos visavam fortalecer o Estado colombiano. Em outras palavras, de acordo com Santos (2011), em princípio, o plano tinha por finalidade “internacionalizar a paz para ‘desinternacionalizar’ o conflito”; portanto, para alcançar esses objetivos, as primeiras versões do Plano Colômbia visavam atrair investimentos de outros países e organizações

governamentais com o intuito de estimular a economia e corrigir a fraqueza institucional do Estado colombiano (SANTOS, 2011, p. 53). Essas versões, no entanto, não foram aprovadas.

[...] a falta de envolvimento pleno na comunidade internacional, sobretudo financeiro, e as dificuldades estruturais para cumprir os objetivos do plano inviabilizaram essa estratégia. Nesse sentido, o governo colombiano passou a considerar outra perspectiva, que foi recorrer a uma aliança tática com os EUA para a resolução da sua situação interna. (SANTOS, 2011, p. 53).

De modo geral, as primeiras propostas não convergiam com a política agressiva antidrogas que os Estados Unidos vinham desenvolvendo nas décadas anteriores. Com isso, uma terceira versão do Plano Colômbia foi elaborada com a ajuda de técnicos norte-americanos; seu foco, conseqüentemente, era completamente diferente das propostas iniciais: concentrava-se no fortalecimento militar e no combate ativo à produção e ao tráfico de drogas, deixando em segundo plano os aspectos sociais e econômicos (RAMÍREZ, 2003; DARIO, 2010; SANTOS, 2011).

Foram muitos e controversos os aspectos que envolveram a criação desse plano, transcendendo inclusive à própria dimensão de combate às drogas. No que se refere à questão de luta contra o narcotráfico, o plano teve como linha mestra a política norte-americana, que estabelece o consumo de drogas no seu país não como um problema de demanda interna, mas como de oferta externa, traduzindo-se imediatamente numa estratégia baseada na erradicação dos cultivos mediante a fumigação e a militarização do combate nos países produtores. Nesse sentido, embora o plano contemplasse propostas sociais, econômicas, políticas, jurídicas e de Direitos Humanos, o caráter bélico e repressor constituiu o seu eixo central. (SANTOS, 2011, p. 54-55).

De acordo com Macke (2007), o governo colombiano ainda formulou uma quarta versão do Plano Colômbia para ser apresentada a autoridades europeias e asiáticas, com a finalidade de captar recursos, no entanto, com a peculiaridade de retomar alguns aspectos socioeconômicos das duas primeiras versões. Em todas as suas versões, o Plano Colômbia fez parte da estratégia do governo Pastrana de atrair a atenção da comunidade internacional para o conflito e conseguir apoio e recursos para encontrar soluções. Assim, depois de recusar as duas primeiras versões e impor suas políticas ao plano, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o Plano Colômbia, em junho de 2000, com forte aprovação de democratas e republicanos; não houve, contudo, qualquer tipo de pesquisa de opinião ou consulta popular sobre os termos do Plano.

Com isso, surgiram muitas críticas em relação à abordagem militar do Plano. Segundo Carvajal & Pardo (2002), um dos argumentos era de que tal enfoque poderia, ao contrário do

esperado, intensificar problemas como o deslocamento populacional e a urbanização do conflito, visto que grupos insurgentes e de narcotraficantes tenderiam a atuar mais nas cidades a fim de diminuir a vantagem que o exército tinha em áreas rurais, graças a helicópteros e armas convencionais. Outra crítica dizia respeito às fumigações, que, além de não conseguirem eliminar completamente as plantações de coca, ainda as deslocaria para regiões com ecossistemas mais frágeis.

Os custos do Plano, para os cinco primeiros anos, seriam arcados por financiamento internacional e por recursos próprios colombianos. Do total de 7,5 bilhões de dólares que seriam investidos até 2005, quatro bilhões seriam fornecidos pelo próprio governo colombiano, por meio de ajustes fiscais e impostos sob o controle do FMI (20%) e financiamento externo (80%). Os Estados Unidos contribuiriam com 1,3 bilhão de dólares, que seriam divididos entre os países da região andina - a Colômbia, obviamente, recebeu a maior parcela; enquanto os bilhões restantes decorreriam de doações de países europeus e organizações internacionais (SANTOS, 2010; VILLA, 2005). Contudo, dos recursos que a Colômbia recebeu com o Plano Colômbia, mais de 50% foram destinados apenas para a reestruturação das forças armadas do país e para o combate ao narcotráfico (VILLA, 2005).

Tabela 2 - Recursos executados pelo Plano Colômbia, 1999-2005 (em milhões de dólares) *

Componente	Colômbia		EUA		Total	
Fortalecimento de Instituições Democráticas	2.387	22,2%	465	4,3%	2.852	26,6%
Luta contra Drogas Ilícitas e Crime Organizado	3.378	31,5%	2.787	26,0%	6.165	57,5%
Revitalização Econômica e Social	1.185	11,0%	530	4,5%	1.715	16,0%
Total	6.950	64,8%	3.782	35,2%	10.732	100,0%

Fonte: DNP (2006, p. 9).

Notas: * Valores aproximados.

Essa discrepância na divisão de porcentagens de recursos, que pode ser observada na Tabela 2, evidencia as mudanças feitas para a terceira versão do Plano Colômbia, priorizando o combate ao narcotráfico e negligenciando as políticas de pacificação de Pastrana (MACKE, 2007). Além dos aspectos militaristas na divisão dos recursos, o Plano também permitiu aos

Estados Unidos a permanência de um grupo de norte-americanos na Colômbia, sendo a maior parcela composta por militares, que treinaria o exército colombiano e apoiaria os projetos em execução. Em suma, o governo dos EUA conseguiu moldar o Plano Colômbia, da formulação à execução, de modo que convergisse com os objetivos de sua política externa, ao mesmo tempo em que a Colômbia conseguiu que seus soldados e suas tropas especiais recebessem auxílio e treinamento. Assim sendo, devido ao Plano, a Colômbia foi incluída em um grupo especial de países, aos quais os Estados Unidos forneciam armamentos, treinamento de forças de elite e assessoramento em inteligência militar (DARIO, 2010; SANTOS, 2011).

De acordo com Santos (2006) a militarização promovida pelo Plano Colômbia possuía ainda dois objetivos não explícitos, sendo ambos concertantes com preocupações dos Estados Unidos. O primeiro objetivo consistia em conter as ações de “movimentos considerados extremistas ou terroristas” pelos norte-americanos, o que no caso do conflito colombiano englobava as FARC e o ELN; “os impostos sobre os cultivos ilícitos transformaram-se na principal fonte de financiamento das FARC, superando as arrecadações com os sequestros e extorsões”, com isso, as FARC conseguiam um enorme orçamento, que, por sua vez, atraía pessoas para ingressarem em suas forças (SANTOS, 2006, p. 68). No final dos anos 1990 as FARC contavam com um exército de mais de 15000 homens, e, por isso, conseguiram ganhar quase todos os confrontos com o exército colombiano.

Assim, assessorados por estrategistas militares norte-americanos e apoiados por uma ampla base tecnológica de radares, aviões, helicópteros e materiais bélicos também disponibilizados ou vendidos pelos EUA, as Forças Armadas do Estado colombiano passaram a aplicar uma dura ofensiva contra os grupos guerrilheiros. Ao mesmo tempo, tal aparato começou a ser utilizado também para o combate aos cultivos ilícitos nas regiões dos Departamentos de Nariño, Cauca e Putumayo, onde têm sido utilizadas armas químicas, como as fumigações aéreas de glifosato, e biológicas, como o fungo *Fusarium oxysporum*. (SANTOS, 2006, p. 68).

Esse objetivo não era explícito porque o Congresso norte-americano não havia determinado os grupos insurgentes como “alvo” de suas ações, limitando-as apenas ao combate ao narcotráfico. A segunda preocupação do governo norte-americano consistia em “garantir a segurança e os interesses econômicos de suas grandes corporações”, principalmente as que integravam o setor petrolífero, visto que muitas dessas empresas, instaladas na Colômbia, realizaram forte *lobby* para que o Plano fosse aprovado. Outra razão para a apreensão esteve relacionada a constantes ataques que essas empresas enfrentaram nos anos 1990: grupos guerrilheiros explodiam oleodutos e sequestravam executivos do setor petrolífero, causando graves prejuízos aos negócios (SANTOS, 2006, p. 69).

Não apenas empresas do setor petrolífero buscaram influenciar o Congresso norte-americano durante a votação para a aprovação do Plano Colômbia, como explicou Villa (2005): o *lobby* político também foi bastante comumente executado por outros grupos empresariais, principalmente nos setores de armas, “helicópteros, radares e serviços de satélites, [...] treinamento pessoal para tarefas de inteligência e manutenção de aparelhos aéreos para fumigar áreas de cultura da folha de coca e de papoula”, obviamente por motivos comerciais. A influência da mídia também foi relevante, contudo dividiu a opinião pública e acirrou o debate sobre a ingerência norte-americana no conflito colombiano. A opinião entre os *think tanks* geralmente era favorável à atuação dos Estados Unidos, ao passo que ONGs eram majoritariamente contra (VILLA, 2005, p. 11).

O *lobby* praticado por todos esses setores fora bastante relevante para o processo de aprovação do pacote de ajuda dos Estados Unidos, no entanto, para Tickner (2002) a principal campanha de *lobby* foi desempenhada pela própria embaixada colombiana em Washington, representada pelo embaixador Luis Alberto Moreno, que tentou convencer o Congresso norte-americano da gravidade em que se encontrava o conflito na Colômbia. A autora também lembra que, embora os debates tenham sido bastante intensos nos Estados Unidos, dividindo a opinião pública naquele país, na Colômbia, como já fora mencionado, não houve qualquer tipo de debate ou consulta popular em relação aos termos da versão aprovada do Plano Colômbia. Para ela, várias versões do Plano foram propositalmente difundidas entre os meios de comunicação para preservar o governo colombiano de prováveis pressões e especulações sobre suas reais intenções na relação com os Estados Unidos (TICKNER, 2002).

Sejam quais tenham sido as intenções do governo colombiano na aprovação do Plano, é consenso que a diplomacia da paz, que Pastrana pregava desde a campanha eleitoral, não obteve o sucesso esperado. Ao invés disso, os Estados Unidos conseguiram impor a agressividade de sua política externa no combate às drogas na Colômbia, por meio do Plano Colômbia, que priorizava as ações militares na luta contra o narcotráfico e secundarizava quaisquer motivações sociais. Os debates que não aconteceram antes da aprovação do Plano, entretanto, não tardaram a surgir.

3.2 A Guerra Contra o Terror e a Política de Segurança Democrática

As discussões em torno da atuação norte-americana na Colômbia começaram no mesmo ano de aprovação do Plano. O principal ponto da contestação corria em volta da distinção, feita inicialmente pelo governo de Andrés Pastrana (1998-2002), entre o combate

ao narcotráfico e a guerra contra os movimentos insurgentes no país. Aos poucos foi surgindo a ideia de que os Estados Unidos deveriam conciliar sua “guerra às drogas” com a luta versus a insurgência na Colômbia. Ademais, já no final do governo Bill Clinton (1993-2001), o Plano Colômbia passou a ser bastante questionado, impulsionando o debate sobre uma possível revisão de seus termos, a fim de se buscar soluções mais amplas (CARVAJAL; PARDO, 2002; TICKNER, 2002).

A discussão sobre a possibilidade de reformas no núcleo de ação dos Estados Unidos na Colômbia foi levada à primeira reunião de Pastrana com o recém-eleito presidente norte-americano, George W. Bush (2001-2009). Logo em seguida, a presidência dos EUA enviou ao Congresso um projeto para ratificar seu apoio à Colômbia, contudo, com um enfoque mais regional, denominado Iniciativa Regional Andina (IRA). A IRA tinha por objetivo auxiliar os demais países da região andina, para evitar que os problemas colombianos ultrapassassem as fronteiras e provocassem retrocessos nas regiões em que já havia se logrado sucesso em ações contra o narcotráfico (CARVAJAL; PARDO, 2002; RAMÍREZ, 2003).⁷

Em meio ao processo de criação da IRA, a Corporação RAND (Research AND Development)⁸ intensificou o debate sobre as delegações norte-americanas no conflito colombiano ao lançar um informe que aconselhava a reorientação de suas políticas na Colômbia, com o intuito de auxiliar o governo daquele país a restaurar o controle sobre seu território. A RAND também reconheceu os impactos negativos que o Plano Colômbia havia imposto aos demais países andinos, o que reforçou as reivindicações pela concepção de uma estratégia mais abrangente para o combate ao narcotráfico, nos preceitos da IRA. (TICKNER, 2002).

Em 11 de setembro de 2001, o secretário de Estado dos Estados Unidos, Colin Powell, tinha programada uma visita oficial à Colômbia, cujo propósito era a revisão da política norte-americana no país. Embora o objetivo principal da visita fosse manifestar a preocupação de Washington com o paramilitarismo [...] não é menos certo que para esse momento havia um acúmulo de críticas sobre a eficácia do Plano Colômbia na luta contra as drogas assim como do nível de envolvimento dos Estados Unidos no país [...]. (TICKNER, 2002, p. 367, Tradução nossa).⁹

⁷ Mesmo com o objetivo de tornar mais amplo o processo de combate ao narcotráfico na região andina, não apenas concentrando seus esforços na Colômbia, a IRA dividiu seus recursos de modo desigual, obviamente fornecendo à Colômbia a maior porcentagem. “*La Iniciativa Andina se extiende a siete países e incluye recursos por US\$ 882 millones, y sus características principales son: Colombia recibe US\$ 399,5 millones y los demás países 483,4 [...]*” (CARVAJAL & PARDO, 2002, p. 209-210).

⁸ A Corporação RAND é uma instituição sem fins lucrativos, criada durante a Segunda Guerra Mundial, que realiza pesquisas em várias áreas sociais e políticas para colaborar com a tomada de decisão e a execução de políticas no setor público e privado. Mais informações disponíveis em: <http://www.rand.org/>.

⁹ *En 11 de septiembre de 2001, el secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin Powell, tenía programada una visita oficial a Colombia, cuyo propósito era la revisión de la política estadounidense en el país. Aunque el objetivo principal de la visita era manifestar la preocupación de Washington con el paramilitarismo [...], no*

A comoção mundial provocada pelos atentados terroristas ao World Trade Center em Nova York elevou, imediatamente, o terrorismo internacional ao ponto mais alto das preocupações norte-americanas. Com isso, a “guerra às drogas” foi ofuscada pela “guerra ao terror” empreendida pelo governo George W. Bush (2001-2009). Em meio às crescentes contestações a respeito do papel norte-americano no contexto do conflito colombiano, os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 marcaram o ponto de inflexão na política externa dos Estados Unidos.

A conjuntura de incerteza e medo instalada pelos ataques 2001, por conseguinte, redefiniram a dinâmica do conflito na Colômbia, assim como a participação dos Estados Unidos no país. Segundo Carvajal & Pardo (2002), as recomendações para que houvesse uma reforma no foco da política externa norte-americana em relação ao narcotráfico e ao conflito colombiano receberam um forte reforço do novo contexto internacional. Em fevereiro de 2002, o processo de pacificação e negociação com as FARC chegaram ao fim, e o governo colombiano, por meio do Plano Colômbia e no contexto da luta mundial contra o terrorismo, puderam romper com as FARC por meio de políticas legitimadas pela conjuntura internacional (CARVAJAL & PARDO, 2002; MACKE, 2007; TICKNER, 2002).

Como foi mencionado no primeiro capítulo, durante o governo Reagan (1981-1989), no contexto da Guerra Fria, houve tentativas dos Estados Unidos de relacionar o narcotráfico com o comunismo e o terrorismo, inclusive utilizando-se o termo “narcoterrorismo”. Entretanto, a guerra ao terror do governo Bush mais do que a associação entre grupos narcotraficantes e terrorismo, deixou de diferenciar grupos guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes. Desse modo, a associação “entre guerrilha e narcotraficantes foi incorporada ao vocabulário político do *policy-makers* de Washington e Bogotá como *narcoguerrilha*” (VILLA, 2005). Assim sendo, em abril de 2002, o Congresso norte-americano concedeu recursos e autorização para o combate contra guerrilhas e grupos paramilitares, não mais limitando a ação norte-americana à contenção do tráfico de drogas. Segundo Villa (2005), os governos dos Estados Unidos e da Colômbia tentaram influenciar os países da região andina, e também o Brasil, a classificar as FARC como terroristas (VILLA, 2005). Ao incluir as FARC e os demais grupos insurgentes à mesma categoria de grupos terroristas, não apenas

es menos cierto que para ese momento había un cúmulo de críticas sobre la efectividad del Plan Colombia en la lucha contra las drogas así como del nivel de involucramiento estadounidense en el país [...]. (TICKNER, 2002, p. 367).

atrairiam a atenção da comunidade internacional para o conflito armado na Colômbia, como também justificaria a ampliação de suas ações naquele país.

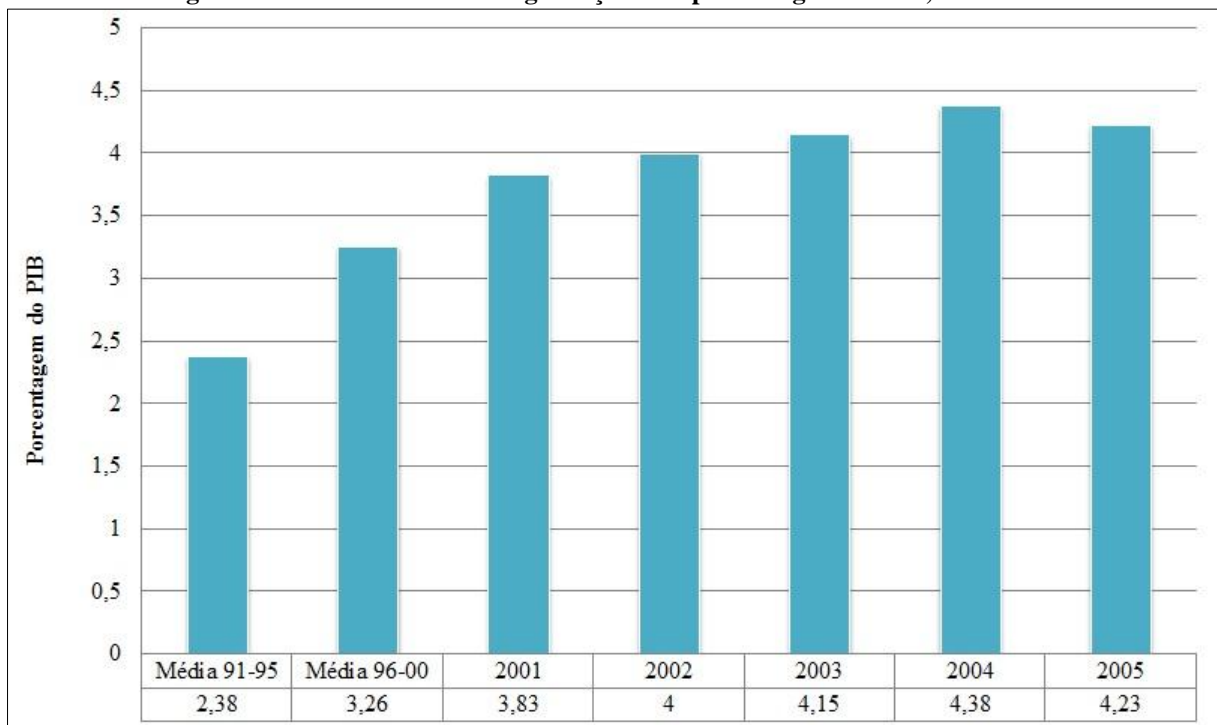
O governo Pastrana havia iniciado uma aproximação em relações aos Estados Unidos, tanto que permitiu que as características agressivas da política externa norte-americana fossem empregadas na elaboração do Plano Colômbia, recrudescendo e militarizando o combate ao narcotráfico, no entanto, o endurecimento da luta contra os grupos insurgentes paramilitares e narcotraficantes continuaria e intensificaria após a sucessão presidencial na Colômbia. Álvaro Uribe Vélez assumiu o governo em um momento de grandes transformações no Sistema Internacional e no conflito dentro de seu próprio país: os ataques de setembro de 2001 endureceram a luta dos EUA contra o terrorismo, e, a partir desse novo foco da política externa norte-americana, o conflito colombiano foi adicionado à guerra contra as drogas e os grupos guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes foram postos numa mesma escala de periculosidade, sendo, inclusive, associados ao terrorismo internacional.

Nos primeiros dois anos do “Plano Colômbia”, quando Andrés Pastrana Arango era Presidente da República, não se tinha conseguido ainda articular uma estratégia coerente que respondesse efetivamente à mudança de visão do conflito colombiano ocorrida nos Estados Unidos. A fumigação foi intensificada, foram feitas ofensivas pontuais contra as guerrilhas e realizadas algumas ações contra os paramilitares e os pequenos cartéis da droga, mas não havia um plano geral orientado para uma mudança fundamental do conflito. Foi com a eleição e a posse do Presidente Uribe que se começou realmente a desenvolver um projeto com a mudança de objetivo, da contenção para a eliminação. (VALENCIA, 2005, p. 141).

Com ideias convergentes com a Doutrina antiterrorista do governo Bush, Uribe imprimiu um novo ânimo à reação contra os grupos insurgentes e paramilitares, visto que ele concordava com a classificação desses movimentos como terroristas. “Logo após sua posse, Uribe afirmava 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’” (SANTOS, 2006, p. 71). Ademais, sua política externa caracterizou-se pelo estreitamento nas relações com os Estados Unidos, ainda mais do que havia sido com seu antecessor. Contudo, diferentemente do que faziam os governos anteriores, que tradicionalmente usavam a ajuda internacional apenas como complemento para suas finanças, Uribe realizou esforços para atrair investimento e apoio internacional, principalmente para incrementar as forças armadas. Se o Plano Colômbia havia intensificado os gastos militares do país durante o governo Pastrana, a administração de Uribe foi além, como pode ser visualizado na Figura 2 (BUITRAGO, 2004; CARVAJAL; PARDO, 2002).

Em relação ao Plano Colômbia, já no seu discurso de posse, Uribe deixou bastante claro que o manteria, englobando as mudanças instaladas após as reviravoltas dos atentados de 2001: a estratégia norte-americana não apenas combateria o narcotráfico, mas também os grupos insurgentes, principalmente as FARC, que agora era considerada como uma organização terrorista. Além de incrementar o Plano Colômbia, contudo, Uribe também lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento, que instituiu a sua “Política de Segurança Democrática”, a qual incluiu os desenvolvimentos do conflito contra os movimentos insurgentes na dinâmica cotidiana da sociedade civil, ou melhor, a segurança tornou-se uma responsabilidade de todos os cidadãos (DARIO, 2010; SANTOS, 2006).

Figura 2 - Gastos em defesa e segurança como porcentagem do PIB, 1991-2005



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Macke (2007, p.59).

O objetivo da Política de Segurança Democrática consistia em reparar as debilidades estruturais da sociedade colombiana (que foram apresentadas na primeira subseção do capítulo anterior) por meio de políticas que articulassem as instituições nacionais com a sociedade, além de, obviamente, buscar por um fim ao conflito armado que aflige a Colômbia desde a década de 1960. (MACKE, 2007; SANTOS, 2011). Desse modo, para por seu plano em prática, Uribe:

[...] tomou uma séria de medidas, tais como: a criação de uma rede de informantes em toda a sociedade, com programas de recompensa para as pessoas que delatassem

os colaboradores de grupos insurgentes ou criminosos; a colocação de tropas do exército e da polícia para garantir a segurança nas estradas; a solicitação do aumento da ajuda econômica dos EUA para não somente manter a política de erradicação dos cultivos ilícitos via fumigações, como também combater as ações das guerrilhas; o aumento das forças do exército com o recrutamento de “soldados camponeses”, etc. (SANTOS, 2006, p.72).

Apesar das ações bastante abrangentes, a PSD caracterizou-se por sua forma direta e agressiva, de maneira que seus objetivos encaminhavam-se unidirecionalmente para o combate das fraquezas do Estado colombiano, representadas pelo terrorismo executado por grupos armados insurgentes e narcotraficantes. Uma das primeiras medidas tomadas pelo governo Uribe, sob a égide da PSD, foi a decretação do “Estado de Comoção Interior”, em 2002, que substituiu o estado de sítio e autorizou uma reforma tributária com o intuito de arrecadar mais recursos para aumentar os efetivos das Forças Armadas e das polícias. Além disso, esse decreto permitiu que prisões fossem feitas sem ordens judiciais e detenções, sem provas. Algumas dessas primeiras ações da administração de Uribe aconteceram por solicitação do governo norte-americano e, igualmente, com o intuito de diminuir as inquietudes dos demais países do sistema internacional quanto os desdobramentos do conflito armado (CARVAJAL & PARDO, 2002; DARIO, 2010).

Embora as medidas iniciais de Uribe e de sua Política de Segurança Democrática tenham recebido relativo apoio internacional, houve grande debate, principalmente entre defensores dos direitos humanos, em relação ao caráter majoritariamente militar e policial do Plano Nacional de Desenvolvimento. Mais uma vez, as principais indagações referiam-se à ausência de foco para questões de desenvolvimento socioeconômico, de resolução de conflitos e de consolidação da democracia no país. Outros pontos de questionamento era o envolvimento da sociedade civil no conflito, algo que desagradava alguns críticos por “disseminar um clima de intolerância e [de] perseguições na sociedade”. (SANTOS, 2006, p. 72). O governo Uribe, no entanto, também criticou esses grupos de direitos humanos, principalmente por haverem feitos denúncias de que militares estavam envolvidos com os grupos “terroristas”. As críticas continuaram sendo trocadas de forma muito mais aberta e assertiva do que havia acontecido no governo Pastrana. (DARIO, 2010).

Apesar das críticas, a Política de Segurança Democrática e o Plano Colômbia representaram uma guinada no desenvolvimento do conflito armado interno. Enquanto o Plano Colômbia eleva o problema colombiano ao Sistema Internacional - após associar-se à guerra ao terror empreendida pelos Estados Unidos após os ataques de 2001 -, a Política de Segurança Democrática aprofunda o conflito em todos os níveis da sociedade colombiana. Em

outras palavras, o Plano Colômbia e a Política de Segurança Democrática representam duas faces de um mesmo objetivo do governo colombiano: o fortalecimento das instituições públicas frente aos grupos armados.

3.3 Principais Resultados

A Política de Segurança Democrática, nos marcos do Plano Colômbia, obteve resultados bastante positivos para o Estado colombiano, no primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006) visto que conseguiu enfraquecer os grupos guerrilheiros e paramilitares (apesar de não eliminá-los totalmente). O governo Uribe imprimiu uma agressividade inédita no conflito, preferindo uma ofensiva militar em detrimento de negociações com os grupos guerrilheiros de esquerda, posição que apenas mudaria durante seu segundo mandato, ao contrário do que aconteceu com os paramilitares. A AUC foi incluída, juntamente com as FARC e a ELN, na lista de grupos terroristas do governo norte-americano, em 2001, o que enfraqueceu sua unidade e segurança. Os movimentos paramilitares de certa forma sentiam-se seguros, visto que eram considerados aliados por alguns grupos sociais e, algumas vezes, até mesmo pelas forças públicas, por representarem uma oposição à insurgência e, por conseguinte, “defensores do Estado” (BUITRAGO, 2004, p. 185). No entanto, mesmo sendo considerados terroristas, durante o primeiro mandato de Uribe os paramilitares não foram combatidos tão agressivamente como os grupos guerrilheiros.

Se, por um lado, a posição do governo em relação às guerrilhas foi o confronto, por outro, no que diz respeito aos paramilitares, optou-se pela negociação. Desde o início do governo, houve uma série de negociações com as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), que culminaram no Acordo de Santa Fé de Ralito, em julho de 2003, no qual ficou estabelecido que as milícias direitistas deveriam promover um imediato cessar-fogo e o desarmamento até o fim de 2005. Em troca o governo ofereceu aos paramilitares garantias de incorporação à vida civil e política, abrindo, inclusive, a possibilidade de atenuar e anistiar as punições sobre os crimes contra a humanidade promovidos por esses grupos. Os resultados desse acordo foram pouco significativos levando o governo a um novo pacto com as AUC, firmado em maio de 2004, no qual foi criada uma zona de reabilitação para os paramilitares em Tierralta, Córdoba. (SANTOS, 2006, p. 73).

Assim sendo, o governo empreendeu diversas tentativas de desmobilizar a AUC, conseguindo, até 2006, desmobilizar mais de trinta mil paramilitares. Essa preocupação de Uribe com os paramilitares também desencadeou severas críticas de organizações humanitárias internacionais e estudiosos, que alegavam que o governo não estava sendo suficientemente rigoroso com esses grupos. De qualquer maneira, os paramilitares não foram

totalmente desmobilizados, e, de acordo com Santos (2011), novas facções paramilitares de menores dimensões surgiram nos últimos anos, contudo não possuem nem uma organização centralizada nem projetos políticos fortemente constituídos, tanto que, em alguns casos, até mesmo perderam as características contrainsurgentes. (SANTOS, 2011).

De acordo com Buitrago (2004), a Segurança Democrática fortaleceu a força pública e implantou uma atmosfera de otimismo na sociedade ao passo que as ações dos movimentos insurgentes, principalmente as FARC e o ELN, perdiam contundência por todo o território nacional. Desse modo, as forças armadas colombianas realizaram diversas operações para recuperar o controle sobre diversas cidades que estavam sob o comando de guerrilheiros; essas ações tiveram o intuito de confirmar a atitude ofensiva do Estado em relação à insurgência (BUITRAGO, 2004). Segundo Rangel (2009), a diminuição a área de atuação das guerrilhas e das ações de violência desses grupos provocou, também, a redução dos deslocamentos populacionais forçados.

O exemplo das FARC demonstra o enfraquecimento dos grupos armados insurgentes, no primeiro quinquênio do século XXI: a guerrilha perdeu 60% dos seus homens armados, assim como reduziu sua capacidade de recrutamento; seus rendimentos diminuíram 40%, tanto pelo narcotráfico como pelos sequestros e extorsões; 40% também foi a redução a presença territorial das FARC, além da perda de mobilidade pelas regiões urbanas; reduziram-se a capacidade operacional, os ataques e as barreiras ilegais, além das significativas perdas de comandantes; as comunicações estão quase totalmente sob o monitoramento de órgãos de inteligência do Estado, o que acaba dificultando o controle das operações; e, por fim, todas as perdas e derrotas acabaram por afetar gravemente o moral dos guerrilheiros. Com isso, as FARC, a primeira e maior guerrilha colombiana, foram irreversivelmente debilitadas pelas ações da PSD, e principalmente após o lançamento do Plano Patriota, em 2004, que consistiu na investida militar mais audaciosa do Estado colombiano, de modo que o ELN, que jamais alcançou as proporções grandiosas das FARC, estava numa situação ainda mais calamitosa. (RANGEL, 2009; SANTOS, 2011). Assim, com o endurecimento da política de combate ao narcotráfico e aos grupos insurgentes, Uribe conseguiu forte aprovação popular, visto que, a partir de 2003, os índices de violência na Colômbia começaram a apresentar forte diminuição (ver Tabela 3).

Tabela 3 - Indicadores de violência, 1999-2004.

Indicador	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Homicídios por 100.000 habitantes	58,6	62,7	64,7	65,9	53,2	44,0	39,1
Sequestros para extorsão	2.587	2.089	1.208	1.709	1.257	758	378
Massacres	168	236	185	115	94	46	48
Membros de grupos ilegais capturados	S/R	S/R	S/R	5.119	10.133	11.102	8.093
Baixas em grupos armados ilegais	S/R	S/R	S/R	1.887	2.265	2.520	2.192

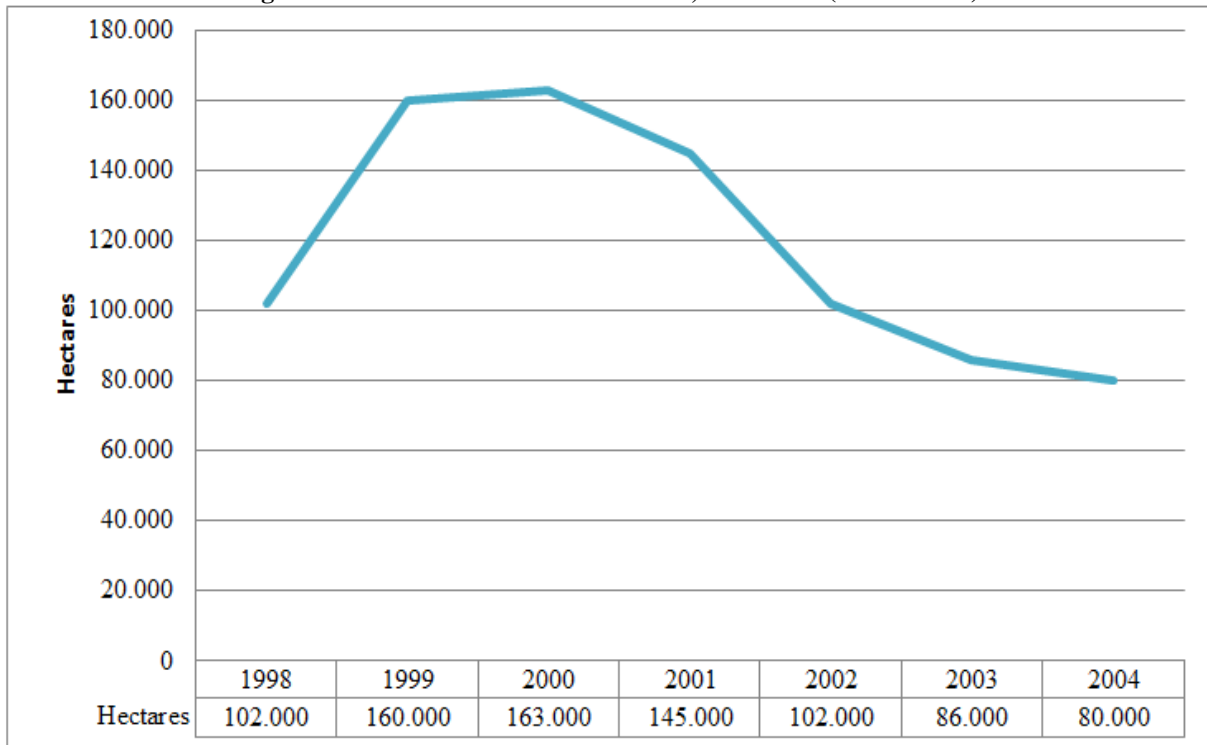
Fonte: Elaboração própria com base nos dados de DNP (2006, p. 18).

A grande preocupação do governo em relação ao combate às drogas eram as áreas ocupadas pelas plantações de coca, que inicia todo o ciclo de produção da cocaína. Em 2002, ano em que tomou posse Álvaro Uribe, a Colômbia já havia apresentado uma redução bastante considerável, devido principalmente à intensificação das fumigações determinadas pelo Plano Colômbia: em 2000, o cultivo de coca havia alcançado a maior expansão da história, com 163 mil hectares; contudo, as políticas de combate ao cultivo e ao tráfico de drogas do Plano conseguiram reduzir esse número para 102 mil, no ano da mudança presidencial. O governo Uribe continuou com o projeto de erradicação do cultivo de coca, e, em 2003, conseguiu uma redução de quase 25% em relação ao ano anterior, porém nos anos seguintes as variações entre os anos foram muito menores, apesar das fumigações massivas (ver Figura 3). (UNODC, 2005; UNODC, 2011; THOUMI, 2005).

Para Rangel (2009), o narcotráfico ainda consiste em um problema crítico para o governo colombiano e uma “mancha” da PSD, já que não houve grande redução da produção de cocaína a nível global, embora os cultivos de coca tenham reduzido quase pela metade. A Colômbia ainda consiste no maior produtor de coca e de cocaína do mundo, contudo, de acordo com Santos (2011), o Peru deve ultrapassar a Colômbia nos próximos anos; isso pode ser explicado do mesmo modo que o crescimento das plantações de coca na Colômbia no início da década de 1990: porosidade das fronteiras. “Isso faz com que a produção diminua

num país e cresça no outro [...]. Assim, a produção total de cocaína permanece intacta.” (SANTOS, 2011, p. 76).

Figura 3 - Cultivo de Coca na Colômbia, 1998-2004 (em hectares)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de UNODC (2005, p. 9).

O Plano Colômbia possibilitou que as forças armadas da Colômbia fossem reequipadas e treinadas, imprimindo ânimo ao combate contra o narcotráfico e aos grupos armados insurgentes; enquanto a Política de Segurança Democrática auxiliou o governo colombiano a fortalecer suas instituições. Com a maior eficiência das forças públicas na luta contra as guerrilhas, as ações desses grupos foram reduzidas, ao mesmo tempo em que os identificadores de violência diminuíram em todo o país, durante o primeiro mandato do governo Uribe. Nesse contexto de melhorias nos índices de segurança pública e de crescente apoio popular, a Colômbia conseguiu restaurar a confiança dos estrangeiros e atrair ainda mais investimentos externos para o país, possibilitando que o governo pudesse retomar as rédeas da economia do país. Tudo isso, portanto, criou um clima de otimismo na população e aumentou a popularidade de Uribe, que conseguiu não apenas uma reeleição para si, em 2006, como conseguiu que o candidato que apoiava para as eleições de 2010, Juan Manuel Santos, também fosse eleito. (RANGEL, 2009; SANTOS, 2011).

4 O PLANO COLÔMBIA: IMPLICAÇÕES REGIONAIS

A elaboração do Plano Colômbia marcou um ponto de inflexão no desenvolvimento da política antidrogas empreendida pelo governo colombiano até o final da década de 1990. Após os ataques terroristas de setembro de 2001, a política externa norte-americana para a América Latina recrudescer o combate ao tráfico de drogas e, no caso da Colômbia, também passou a associar os movimentos insurgentes ao terrorismo. O Plano Colômbia, a partir desse novo contexto internacional, deixou de diferenciar os grupos insurgentes dos narcotraficantes e incluiu uma postura mais agressiva na política de contenção do narcotráfico e dos atores rebeldes do conflito colombiano. Essa mudança implicou na intensificação das fumigações e da presença de forças norte-americanas na região andina, levando para além das fronteiras colombianas as implicações decorrentes da reação contra o “narcoterrorismo”.

Desse modo, este presente capítulo pretendeu visualizar o Plano Colômbia e suas implicações de outro nível de análise: o regional. Para complementar a pesquisa iniciada pelo capítulo anterior, o objetivo dessa parte do trabalho consistiu em buscar os impactos que as políticas de contenção do narcotráfico e a presença militar norte-americana na Colômbia trouxeram para os países vizinhos e para as relações internacionais colombianas, no primeiro quinquênio dos anos 2000. Assim sendo, o capítulo foi dividido, mais uma vez, em três subseções: a primeira desenvolve sobre os problemas advindos do *spillover* do conflito colombiano, do cultivo e do tráfico de drogas e das medidas do Plano Colômbia e da Política de Segurança Democrática para a contenção de todos esses impasses regionais; a segunda retoma e acrescenta alguns pontos a respeito da presença dos Estados Unidos na região andina, intensificada pelo Plano Colômbia; e, a terceira analisa os impactos negativos e positivos da ingerência norte-americana na política externa da Colômbia.

4.1 *Spillover* do conflito colombiano

Como já visto, o conflito colombiano sofreu um intenso agravamento a partir da década de 1980, chegando ao seu ápice no decênio seguinte, devido principalmente à presença cada vez maior do tráfico de narcóticos nas bases de arrecadação dos grupos paramilitares e, posteriormente, dos grupos guerrilheiros. Assim, o narcotráfico, gradativamente, tornou-se a principal fonte de recursos para esses grupos, em detrimento de ações como extorsões e sequestros (ver Figura 4). A ampliação do tráfico de drogas advindo da Colômbia fez crescer o poder de fogo desses movimentos armados, fortalecendo sua atuação frente às forças

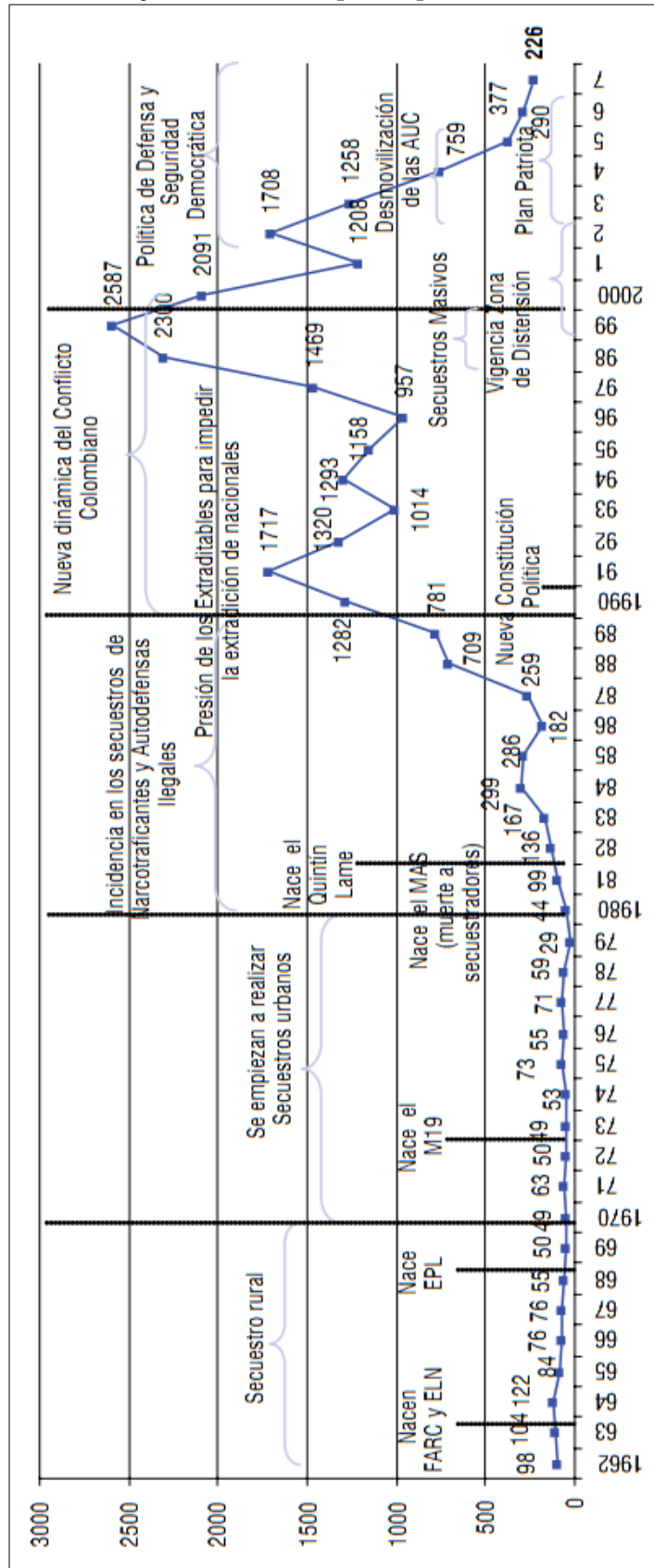
públicas. Nesse contexto, as medidas estatais de contenção do conflito e do narcotráfico, as tentativas de negociação com líderes de grupos armados e as iniciativas de reestruturação institucional do governo demonstraram-se débeis e sem uma estratégia propriamente elaborada. Portanto, o fortalecimento dos grupos armados insurgentes e paramilitares e o enfraquecimento institucional do governo logo possibilitaram que a expansão do conflito para além das fronteiras colombianas se tornasse um problema real.

De acordo com Ramírez (2004), foi entre 1996 e 2003 que as populações dos países vizinhos passaram a sentir com mais frequência os impactos do acirramento das disputas territoriais entre guerrilheiros e paramilitares e do enfraquecimento do Estado colombiano. As áreas fronteiriças, então, tornaram-se sensíveis aos desdobramentos do conflito, chamando a atenção dos países vizinhos e obrigando-os a aumentar os esforços de contenção do conflito e do combate ao cultivo e ao tráfico de drogas em seu território.

Quando se analisa a evolução do conflito colombiano, logo ficam evidentes seus efeitos, em graus diferenciados, nos países vizinhos, sobretudo nas áreas fronteiriças da sub-região andina. Contando com uma paisagem diversificada - marcada por uma grande selva tropical, regiões montanhosas, espaços desérticos e inúmeros rios navegáveis, onde as condições básicas de vida da maior parte da população são precárias, a integração com a capital é pequena e a presença do Estado é escassa - as zonas fronteiriças colombianas vivenciam, de forma intensa, as principais manifestações do conflito do país. Ao longo dessas fronteiras porosas encontram-se atividades como: cultivos ilícitos de coca; processamento e tráfico de drogas; disputas territoriais entre grupos ilegais armados; embates entre militares e guerrilheiros; tráficos de armas, pessoas e insumos químicos; contrabando de gasolina; etc. Além disso, essas regiões convivem com fumigações de produtos químicos e deslocamentos forçados de populações. Todo esse quadro tem repercussões nos países vizinhos, principalmente nos da sub-região andina (SANTOS, 2011, p. 84).

Enquanto o Estado colombiano enfrentava uma crise de legitimidade no início da década de 1990 - devido inclusive às denúncias de corrupção contra o presidente Samper (1994-1998) - as guerrilhas fortaleceram sua oposição ao governo e aproveitaram o precário controle estatal nas zonas fronteiriças para expandir suas atividades nessas áreas. Com o fortalecimento dos atores armados, as disputas entre as guerrilhas e os grupos paramilitares tornaram-se ainda mais intensas, alcançando também o território dos países vizinhos. Os problemas causados pelo avanço dos atores armados em direção aos países vizinhos foram diversos, em geral provocando o aumento da insegurança pública, por meio de sequestros e extorsões, e dos deslocamentos populacionais. A ocupação das áreas fronteiriças pelos grupos armados conferiu a eles grandes possibilidades de expansão de seus negócios e ampliação dos meios de captação de recursos. (RAMÍREZ, 2004).

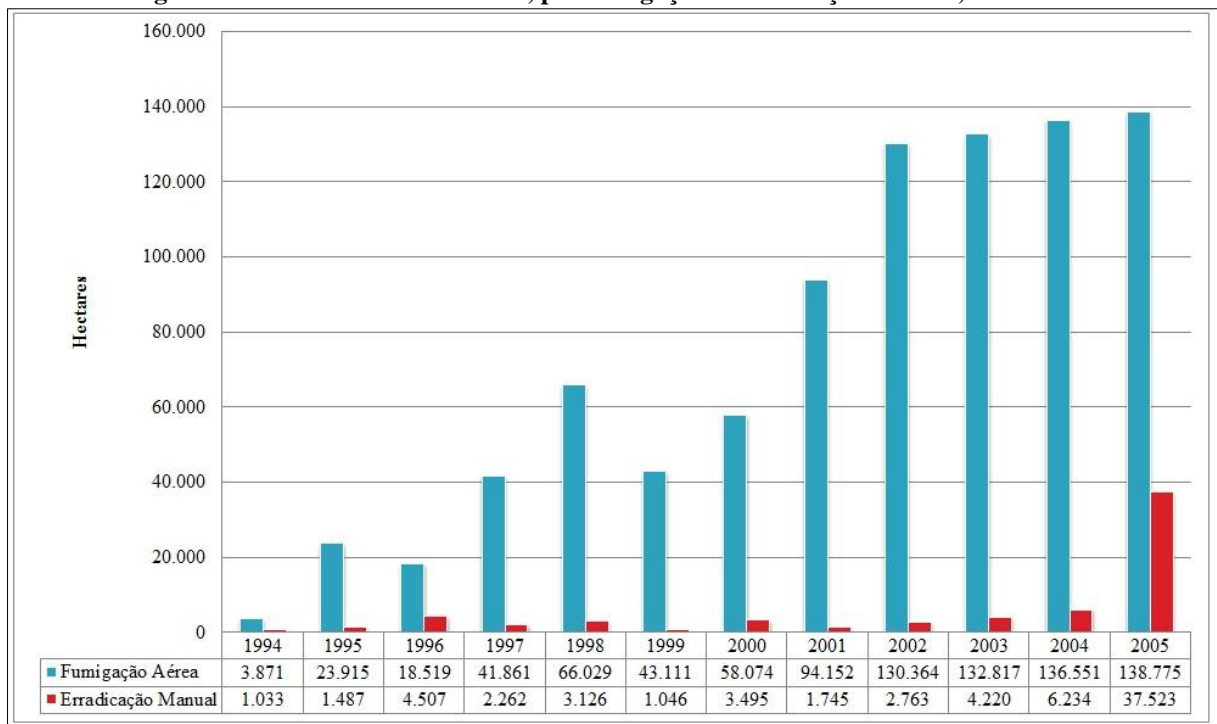
Figura 4 – Evolução histórica do sequestro para extorsão, 1962-2007



Fonte: DNP (2007, p. 14)

Os novos rumos da política externa colombiana, a partir do governo de Pastrana (1998-2002), que levaram à retomada de relações cordiais com os Estados Unidos e à elaboração do Plano Colômbia, também afetaram os demais países da região andina. As preocupações dos países limítrofes, quanto os efeitos do conflito colombiano nas regiões de fronteira, diziam respeito aos seguintes aspectos: a expansão da presença de grupos armados, principalmente as FARC e a AUC; os impactos do combate ao narcotráfico empreendido pelo governo colombiano, principalmente por meio das fumigações aéreas; e a intensificação da presença norte-americana na região andina após a assinatura do Plano Colômbia (ver próxima seção). Desse modo, o Plano, com a ajuda norte-americana, militarizou o combate ao narcotráfico na Colômbia, treinando e reequipando as forças armadas e intensificando os métodos de erradicação do cultivo de coca, sendo o principal deles as fumigações aéreas (ver Figura 5).

Figura 5 - Área erradicada de coca, por fumigação e erradicação manual, 1994-2005



Fonte: Elaboração própria com base em dados do DNP (2006, p. 12)

Segundo Thoumi (2002), as fumigações são armas “brutas”, visto que não são precisas e, por muitas vezes, atingem plantações que estavam fora do alvo da ação. Assim sendo, a execução das fumigações apresentaram alguns impasses: em primeiro lugar, como a aplicação dos herbicidas ocorria à distância, era necessário o uso de um “fixador”, que comumente era utilizado em concentrações muito maiores do que as recomendadas pelo fabricante; segundo,

as fumigações afetavam não apenas as áreas de cultivo de coca, mas também de plantações de outras culturas, impactando na saúde da flora, da fauna e das populações camponesas que vivem nas regiões de aplicação dos herbicidas; em terceiro lugar, apesar de ter resultados positivos no curto prazo, os métodos de erradicação por fumigação podem gerar dificuldades sociais, uma vez que a lealdade da população que vive nas zonas atingidas ficaria afetada pela aparente despreocupação das forças públicas com o bem-estar de seus habitantes; e, por último, as fumigações acabaram por afetar as regiões próximas às fronteiras, o que não agradou os países vizinhos, como o Equador, que alegou que a aplicação aérea de herbicidas havia provocado um aumento do nível de deslocamentos populacionais e prejudicado a saúde dos camponeses equatorianos que viviam naquelas regiões fronteiriças (THOUMI, 2002, p. 291).

Um fenômeno denominado “efeito balão” foi observado por autores como Santos (2011) e Villa (2005) e diz respeito à porosidade das fronteiras e à facilidade de transmissão dos problemas entre os países da região. Esse efeito foi ressaltado, a partir de meados dos anos 1990, quando o sucesso das políticas antidrogas na Bolívia e no Peru empurrou a produção de coca para dentro do território colombiano, tornando esse país no maior produtor mundial de folha de coca. A partir da implementação do Plano Colômbia, que recrudescer o combate ao narcotráfico, principalmente com as fumigações, o efeito balão passa a exercer uma tendência oposta, ou seja, enquanto as fumigações atingiam as regiões fronteiriças, os narcotraficantes começaram a deslocar-se de volta para o Peru e para a Bolívia, diminuindo a produção de coca na Colômbia e aumentando naqueles países. (CARVAJAL & PARDO, 2002; SANTOS, 2011; VILLA, 2005).

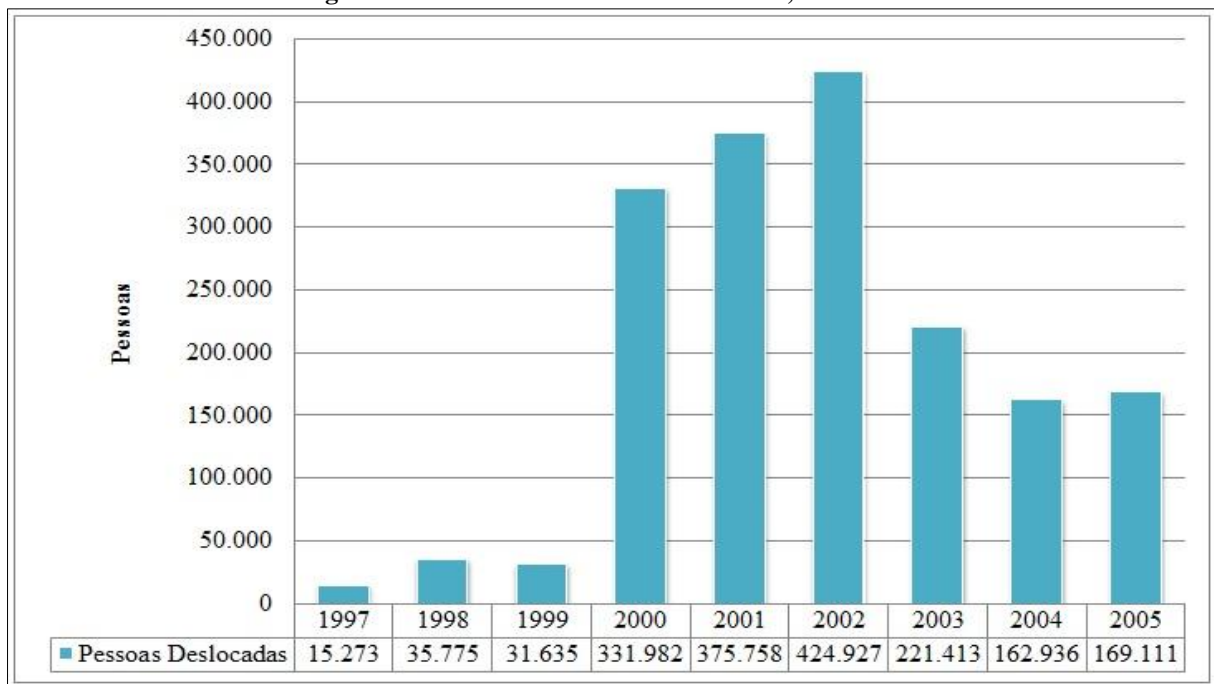
O Equador provavelmente foi o país que mais sofreu os impactos do conflito colombiano. A região limítrofe entre os dois países consiste numa região de agudo intercâmbio socioeconômico, cultural e familiar. Foco de preocupação dos governos colombiano e equatoriano pela precariedade de condições sociais, a área de fronteira, nos anos 1990, passaram a conviver também com a presença de grupos armados e narcotraficantes, tanto que o departamento colombiano de Nariño, na zona limítrofe do país com o Equador, é responsável por cerca de um quarto de toda a produção de coca da Colômbia. As Províncias equatorianas de Carchi, Esperaldas e Sucumbíos são igualmente estratégicas para o tráfico de drogas e para os movimentos armados colombianos.

Embora o Equador não tenha cultivos de coca significativos e não produza drogas, a cadeia empresarial do narcotráfico, com crescente presença dos cartéis mexicanos, utiliza a fronteira do país com a Colômbia como ponto de escoamento da cocaína

colombiano (estima-se que 40% da cocaína colombiana saia pelo Equador), tráfico de armas e insumos químicos [...] e área de refúgio e de descanso para os narcotraficantes. (SANTOS, 2011, p. 88).

O aumento da presença dos grupos ilegais também fez aumentar o número de pessoas que deslocaram para o Equador, fugindo do crescimento da violência e da criminalidade na região. Os deslocamentos também se tornaram um sério problema nas fronteiras com a Venezuela, que abriga o maior número de colombianos deslocados e tem suas políticas públicas sobrecarregadas. Assim sendo, as fronteiras colombianas não suportaram as pressões causadas pelo aumento da violência e pelo recrudescimento das tensões entre os grupos armados na região, possibilitando o transbordamento das questões domésticas do conflito em direção aos países vizinhos. Além desses problemas, as ações de combate ao cultivo de coca por meio de fumigações, intensificadas pelo Plano Colômbia também levaram à intensificação dos deslocamentos populacionais (VILLA, 2005).

Figura 6 - Pessoas deslocadas na Colômbia, 1997-2005



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DNP (2006, p. 32)

Em síntese, a presença crescente dos grupos ilegais nas regiões próximas às fronteiras do país levou ao aumento da insegurança e da debilidade de controle estatal nessas áreas. As fronteiras tornaram-se pontos estratégicos para as ações desses movimentos armados, com destaque para as FARC e para a AUC, assim como para a produção e o escoamento de drogas, armas e outros produtos ilícitos para mercados internacionais. Assim sendo, no decorrer da

década de 1990, a segurança fronteiriça tornou-se assunto recorrente nas conversações regionais. Nesse contexto, as relações bilaterais com os países vizinhos tornaram-se bastante complexas e de difícil acordo, principalmente após a assinatura do Plano Colômbia, que aproximou os Estados Unidos das questões securitárias da região andina. Os países andinos expressaram apreensão com a intensa ajuda militar norte-americana, visto que havia o risco de que essa ingerência pudesse interferir no equilíbrio de poder regional. (CARVAJAL & PARDO, 2005).

Desse modo, a militarização do combate ao narcotráfico na Colômbia provocou algumas crises político-diplomáticas entre os governos da região andina, visto que não houve acordo quanto às estratégias do Plano Colômbia. Ademais, não houve consenso também em relação a qual seria a prioridade das políticas direcionadas para as regiões de fronteiras: para alguns a prioridade seria o combate aos grupos armados insurgentes, enquanto para outros o núcleo das preocupações deveria ser o narcotráfico. De acordo com Villa (2005), os desacordos não conseguiam hierarquizar assuntos como interdependência, segurança, direitos humanos e corrupção das forças armadas, dificultando as conversações entre os países.

Essa situação ficou ainda mais grave durante o governo Uribe, que buscou retomar o controle sobre o território nacional por meio de uma política de segurança de forte confrontação aos atores ilegais. Por conseguinte, o governo incrementou suas forças militares e policiais nos municípios mais próximos das fronteiras, entretanto, o entusiasmo no combate aos grupos insurgentes apenas fez aumentar as dúvidas sobre a situação do conflito armado na Colômbia (RAMÍREZ, 2004; VILLA, 2005).

Segundo Ramírez (2004), Uribe, no início de seu primeiro mandato, aumentou o discordância entre os países: em primeiro lugar, Uribe exagerou as proporções do conflito colombiano para conseguir ganhar mais apoio internacional - em seus pronunciamentos, o presidente colombiano chegou a afirmar, inclusive, que o conflito armado em seu país era ainda mais grave do que a Guerra do Iraque, com isso, os países vizinhos aumentaram ainda mais suas desconfianças -; a segunda razão consistiu no forte alinhamento à política externa norte-americana, decorrente da percepção de que os Estados Unidos seriam o único país com poder para contrapor a investida armada em seu território - desse modo, a Colômbia atém-se a um “sistema internacional unipolar”, enquanto a situação exigia o multilateralismo-; e, por fim, o governo Uribe parecia não dar a devida importância às demandas e reclamações dos países vizinhos quanto às consequências da política norte-americana na região, desse modo, a proximidade da grande potência causou ainda mais fricção entre os países andinos (RAMÍREZ, 2004, p. 148).

Em suma, pelas razões expostas, a administração Álvaro Uribe teve dificuldades, no início, de executar ações de combate aos efeitos do conflito colombiano em conjuntos com os países vizinhos. Apesar dos impactos que o conflito exerceu sobre as regiões fronteiriças (ver Tabela 4), os governos andinos não conseguiam entrar em consenso, em grande parte, devido ao comportamento de Uribe, o qual provocou desconfiança em seus vizinhos. Os transbordamentos fizeram-se ainda mais intensos no decorrer da administração Uribe, sendo que o mais preocupante para os países da região fora a crescente proximidade e a ingerência dos Estados Unidos nas questões relacionadas ao conflito armado colombiano.

Tabela 4 - Problemas sociais e de segurança nos passos andinos

Problemas	Drogas	Delinquência	Contrabando	Incursões armadas	Deslocamentos
<i>Colômbia - Venezuela</i>					
Fronteiras					
1) Paraguachón	XX	XXX	XXX	X	X
2) Cúcuta-San Antonio-Ureña	XXX	XX	XXX	XXX	XXX
3) Arauca-El Amparo	XX	X	XX	XXX	X
4) Puerto Carreño-Puerto Páez	X	X	X	X	X
<i>Colômbia - Equador</i>					
1) Rumichaca: Ipiales-Tulcán	X	XX	XXX	XX	XX
2) Puente San Miguel-G. Farfán	XXX	X	XX	XXX	XXX
3) Puente Espriella-Mataje	X	X	X	X	X
<i>Colômbia - Peru</i>					
1) Putumayo Amaz-Loreto	XXX	X	X	X	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Ramírez (2004b, p. 475).

Notas:

X: baixa intensidade do problema;

XX: intensidade média;

XXX: intensidade alta.

4.2 A ingerência dos EUA na região andina

A proximidade com os Estados Unidos consistiu em uma característica predominante da política externa colombiana no decorrer do século XX. Quando o governo norte-americano, nos anos 1980, classificou as drogas como uma ameaça à segurança nacional, a assimetria de poder entre os dois países facilitou que a influência dos Estados Unidos se tornasse ainda mais profunda nas políticas internas e externas da Colômbia naquela década. No entanto, nas administrações do decênio seguinte, Gaviria (1990-1994) e Samper (1994-

1998), o governo colombiano distanciou-se da “guerra contra as drogas” empreendida pelos Estados Unidos, levando ao enfraquecimento das relações a partir da segunda metade da década. Foi o auge da doutrina *respice similia* na política externa colombiana. (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002; TICKNER, 2002).

O distanciamento em relação aos Estados Unidos, ao longo da década de 1990, no entanto, dificultou a ação da política externa colombiana e reduziu sua capacidade de negociação nos fóruns internacionais. A esse contexto se somou uma acentuada crise interna: o governo perdeu forças no combate às guerrilhas e ao narcotráfico, evidenciando o enfraquecimento das instituições estatais; e a diminuição da ajuda financeira norte-americana aprofundou a instabilidade da economia colombiana (CEPIK; BORBA, 2010; TICKNER, 2002). Preocupado com o crescente estado de guerra civil, o governo de Andrés Pastrana (1998-2002) buscou recuperar as relações amistosas com os Estados Unidos, como parte imprescindível de seu plano para a paz. Com esse propósito, a Colômbia aceitou as mudanças que o Congresso norte-americano indicou para o Plano Colômbia, um plano de apoio financeiro e material para o combate do cultivo e do tráfico de drogas. A disposição do governo colombiano de retomar plenas relações com os EUA permitiu que os aspectos sociais e econômicos fossem deixados de lado, em favor de medidas com caráter fortemente militar e ofensivo. Pastrana, apesar de ter falhado em sua tentativa de pacificação por meio de negociações com líderes dos grupos guerrilheiros, obteve sucesso no reestabelecimento das relações com os Estados Unidos. De acordo com Villa (2010), a execução da política antidrogas do governo Clinton na Colômbia deu-se em duas etapas,

[...] 1) a alocação de uma enorme quantidade de recursos para a compra de equipamentos militares para serem usados em lugares como o Sul da Colômbia; 2) instalação de uma base e incremento da presença militar para monitorar países como Equador, Panamá, Paraguai e Venezuela, considerados países da rota de escape dos traficantes para drogas e lavagem de dinheiro. (VILLA, 2010, p. 29).

Segundo Carvajal e Pardo (2002), a relação com os países limítrofes, durante a administração Pastrana, esteve bastante relacionada aos recursos norte-americanos direcionados para o Plano Colômbia e para a Iniciativa Regional Andina, com isso, o desenvolvimento das relações bilaterais foi influenciado pelos desdobramentos do conflito armado colombiano. Ademais dos problemas causados pelas FARC e pelo ELN nas regiões fronteiriças, o Plano Colômbia trouxe uma nova preocupação às relações andinas: a ingerência norte-americana.

O principal opositor à proximidade dos Estados Unidos foi a Venezuela, cujo presidente, Hugo Chávez, divulgou fortes críticas às estratégias do Plano, criando diversos pontos de atrito nas relações com a Colômbia; o governo peruano, de Alberto Fujimori, também fez críticas, principalmente no que diz respeito às conversações com as FARC, porém, após a mudança presidencial, o Plano Colômbia foi mais bem aceito; no Brasil, o Itamarati apoiou de modo moderado as estratégias do Plano Colômbia, contudo, o país desenvolveu seu próprio Plano, chamado Cobra, na tentativa de conter o transbordamento do conflito colombiano para dentro de seu território, por meio da vigilância aérea e fluvial das regiões de fronteira; o Equador, com quem a Colômbia tradicionalmente possuía relações amistosas, se dispôs a receber os recursos do Plano Colômbia e ainda concedeu que os Estados Unidos utilizassem a Base aérea de Manta para operações antidrogas. (CARVAJAL; PARDO, 2002; SANTOS, 2011).

Os ataques de setembro de 2001 e a eleição de Álvaro Uribe (2002-2010) provocaram ainda mais mudanças no Plano Colômbia, ao mesmo tempo em que as relações com os Estados Unidos se aprofundavam: o narcotráfico deixou de ser o único “inimigo” a ser combatido pelo Plano, visto que as guerrilhas foram classificadas como terroristas e incluídas na guerra ao terror empreendida pelo governo Bush. Assim sendo, ao passo que a presença norte-americana se ampliava pelo território colombiano, o governo Uribe, com a implementação da Política de Segurança Democrática, intensificava o combate aos grupos armados insurgentes (MOREIRA, QUINTEROS & SILVA, 2010). O Plano Colômbia marcou uma mudança na estratégia da Colômbia e dos Estados Unidos em relação ao combate ao narcotráfico. De acordo com Valencia (2005), a partir da elaboração do Plano o governo norte-americano passou a ter como objetivo eliminar, e não mais apenas conter o tráfico de drogas; com isso, o engajamento dos Estados Unidos no conflito colombiano tornou-se ainda mais intenso, assim como sua presença na região andina (VALENCIA, 2005).

A luta antiterrorista - empreendida após os atentados de 2001 - e a política de segurança democrática do governo Uribe – a qual intensificou o combate aos grupos guerrilheiros, agora também considerados terroristas - exerceram forte pressão sobre os demais países da região andina para que o narcoterrorismo se tornasse o centro da agenda de segurança regional. De acordo com Montúfar (2004), os Estados Unidos, provendo ajuda militar, judicial e econômica, por meio de iniciativas como o Plano Colômbia e a Iniciativa Regional Andina, conseguia exercer forte influência sobre os países que recebiam sua

assistência. Assim, o governo norte-americano difundia os princípios da sua política externa e engajava os países da região em sua guerra ao terror.¹⁰

O desenvolvimento da Política de Segurança Democrática reforçou o alinhamento do governo colombiano com os preceitos norte-americanos no combate ao narcoterrorismo, em compensação, o auxílio do governo dos EUA tornou-se ainda maior durante o governo Uribe. Segundo Cepik e Borba (2010), Washington forneceu, em média, US\$ 365 milhões para o fortalecimento da polícia e das forças armadas colombianas durante a administração Pastrana (1998-2002), contudo, no primeiro mandato de Uribe (2002-2006), o auxílio alcançou a casa dos US\$ 600 milhões, possibilitando o aumento do recrutamento e do reequipamento das forças armadas. Observando a Figura 7, vê-se uma tendência de crescimento na porcentagem da população colombiana envolvida nas Forças Armadas, enquanto países como Brasil, México e Peru apresentam índices baixos ou decrescentes. Esse cenário aumentou a pressão sobre os outros países andinos a inserir-se na estratégia antiterrorista dos Estados Unidos, no entanto, antes de ceder às influências de Washington e Bogotá, as nações andinas teriam de superar as desconfianças que tinham sobre as pretensões daqueles dois governos. Uma das maiores dificuldades que Bogotá enfrentou foi a resistência dos países andinos em aceitar declarar os grupos guerrilheiros como terroristas e participar do projeto de contenção desses grupos em seu território, apesar de ter conseguido o apoio de países centro-americanos (MONTÚFAR, 2004; RAMÍREZ, 2004).

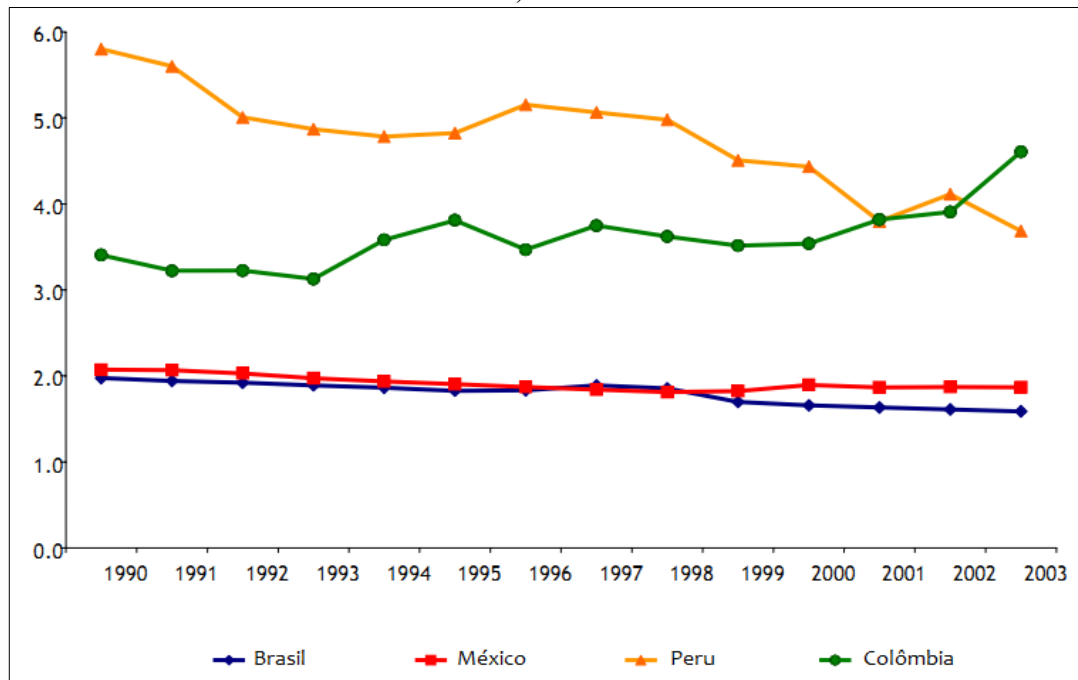
Em suma, as relações da Colômbia com os Estados Unidos nesse período seguiram os preceitos da política antiterrorista norte-americana, influenciando também as relações com os países vizinhos. Os dois países viam na cooperação internacional o principal trunfo no combate ao terrorismo: visto que a ameaça não possui fronteiras delimitadas, a estratégia antiterrorista deveria possuir um caráter transnacional, contando com a participação de todos os países da região.

A política antiterrorista global dos Estados Unidos se sustenta nos seguintes pontos: 1) atuar sem concessões contra os grupos terroristas em qualquer parte do mundo; não chegar a nenhum acordo ou negociação; 2) processá-los judicialmente por suas ações; 3) isolar e pressionar os Estados que patrocinem organizações ou atos terroristas de modo que mudem seu comportamento; e, 4) aumentar as capacidades daqueles Estados que trabalhem junto com os Estados Unidos em sua estratégia

¹⁰ Esse artifício dos Estados Unidos, de influenciar outros países a seguir seus preceitos em troca de apoio financeiro e/ou material, também pode ser observado em outros momentos da história da América Latina, como, por exemplo, foi o caso das “Certificações” implementadas pelo governo Reagan (1981-1989), que beneficiavam financeiramente os governos latino-americanos que desempenhassem satisfatoriamente as políticas de combate ao narcotráfico, e sancionavam os países, como foi o caso da Colômbia em meados dos anos 1990, que não eram tão bem sucedidos.

antiterrorista e requeiram assistência. A prioridade da política de segurança dos EUA se sintetiza em interceptar e destruir as organizações terroristas com alcance global, atacar sua liderança, comando, controle, comunicações, material de apoio e finanças e impedir que estas conservem sua capacidade de planificar ações e operar em qualquer lugar do planeta. (MONTÚFAR, 2004, p. 396, Tradução nossa).¹¹

Figura 7 – Pessoas nas Forças Armadas por mil habitantes. Comparação entre Colômbia, México, Peru e Brasil, 1990-2003



Fonte: DNP (2006, p. 31)

Ainda de acordo com Montúfar (2004), Colômbia e Estados Unidos concordam que o terrorismo relaciona-se diretamente com outras ameaças à segurança, como o tráfico de drogas, armas, explosivos, munições e de pessoas. Assim sendo, enfrentando essas ameaças, o terrorismo também estaria de algum modo sendo combatido. Enfim, o alinhamento da política externa colombiana à política antiterrorista norte-americana foi evidente, no entanto, ao passo que recebia apoio financeiro e militar da grande potência, a Colômbia também sofreu crescentes pressões em relação às questões de Direitos Humanos. O governo colombiano adotou uma série de medidas, a partir de meados dos anos 1990, para atender as demandas dos Estados Unidos quanto ao comportamento dos órgãos públicos de segurança em relação

¹¹ “La política antiterrorista global de Estados Unidos se sustenta en los siguientes puntos: 1) actuar sin concesiones contra los grupos terroristas en cualquier parte del mundo; no llegar a ningún acuerdo o negociación; 2) procesarlos judicialmente por sus acciones; 3) aislar y presionar a los Estados que patrocinen a organizaciones o actos terroristas de modo que cambien su comportamiento; y, 4) aumentar las capacidades de aquellos Estados que trabajen junto a Estados Unidos en su estrategia antiterrorista y requieran asistencia. La prioridad de la política de seguridad estadounidense se sintetiza en interceptar y destruir a las organizaciones terroristas con alcance global, atacar su liderazgo, comando, control, comunicaciones, material de apoyo y finanzas e impedir que estas conserven su capacidad de planificar acciones y operar en cualquier lugar del planeta.” (MONTÚFAR, 2004, p. 396).

ao tema. Os Estados Unidos acompanhavam de perto os avanços e retrocessos do governo colombiano na questão dos Direitos Humanos, e, mais do que isso, condicionavam o envio de ajuda ao desempenho do país na proteção humanitária. (GUÁQUETA, 2005; MONTÚFAR, 2004).

Outro meio de intervenção dos Estados Unidos na questão do narcoterrorismo na América do Sul foi a Iniciativa Regional Andina, posteriormente rebatizada de Iniciativa Andina Antidrogas, lançada em 2001 pelo governo Bush, a fim de tornar mais amplo o combate ao narcotráfico, incluindo não apenas os demais países andinos em seu orçamento, como também o Brasil e o Panamá (ver capítulo anterior). Essa iniciativa exerceu ainda mais pressão sobre os países andinos que resistiam às medidas do Plano Colômbia e desconfiavam da proximidade dos Estados Unidos. De modo geral, a IRA amplificou o Plano Colômbia, intensificando as campanhas de erradicação do cultivo de coca, por meio de fumigações, e diversificando o apoio financeiro e militar entre os países andinos. (VILLA, 2010).

Em síntese, as relações com os Estados Unidos foram uma característica da política externa colombiana por quase todo o século XX, exceto por um breve período entre a década de 1980 e 1990. Quando as relações são retomadas pelo governo Pastrana, no entanto, a ingerência norte-americana na região andina potencializou-se e girou, majoritariamente, em torno do combate ao narcotráfico (advindo principalmente da Colômbia). Mais tarde, essas relações foram expandidas pelo contexto internacional de guerra ao terrorismo. Apesar da desconfiança de muitos países andinos, os Estados Unidos usaram das amistosas relações com a Colômbia para empreender projetos como o Plano Colômbia e a Iniciativa Regional Andina e ampliar sua presença na América do Sul.

4.3 Impactos para a as relações externas

O conflito armado colombiano, que teve suas origens na década de 1960, desestabilizou o Estado colombiano, dificultando o controle sobre o território e o combate efetivo contra as forças irregulares. Nesse contexto prolongado de crise institucional e guerra civil, o governo colombiano enfrentou muitas dificuldades na execução de sua política externa. Entretanto, segundo Ardila, Cardona e Tickner (2002), a política internacional colombiana possuiu algumas características que se mostraram recorrentes na maior parte da história do país:

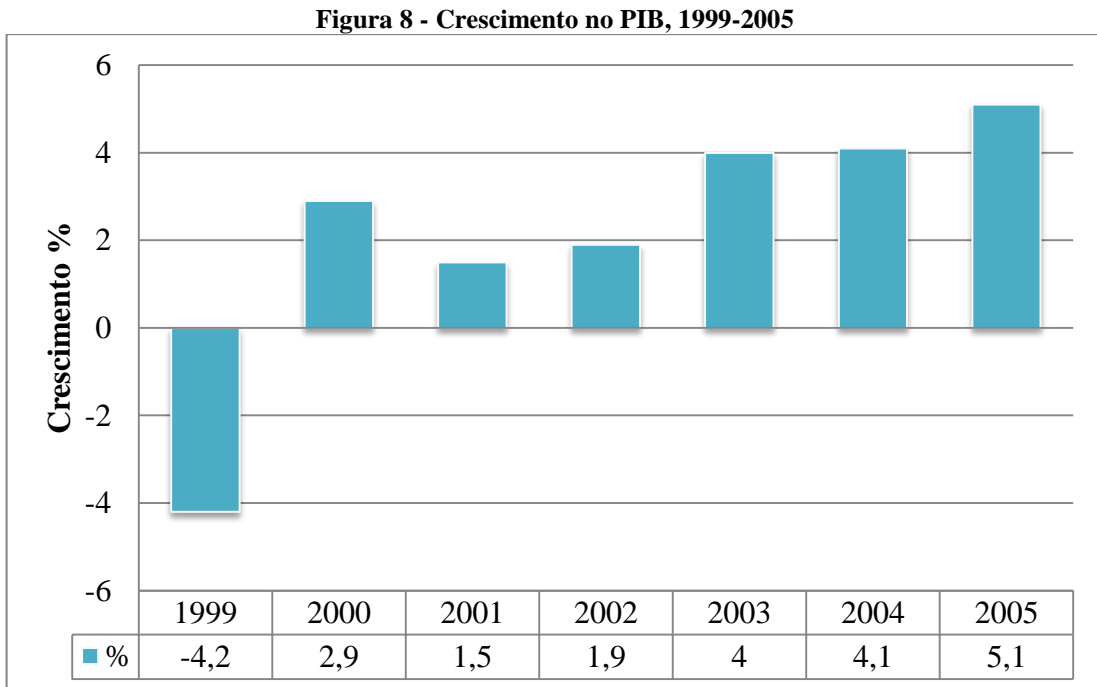
[...] 1) O caráter presidencialista das relações externas; 2) Sua natureza personalista; 3) A existência de altos graus de fragmentação na formulação da política externa; 4) A presença de diplomacias *paralelas*; 5) A centralidade do direito internacional; 6) A proximidade com os Estados Unidos; e, 7) A ausência de interesse e participação da sociedade colombiana na política externa do país. (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002, p. 17, Tradução nossa).¹²

A dificuldade do Ministério Relações Exteriores da Colômbia de executar a política externa, em muitos aspectos, refletia a fragilidade interna do país. Em outras palavras, as relações externas colombianas giravam em torno da busca de soluções para os problemas domésticos que enfrentava. A debilidade do Estado colombiano ficou ainda mais clara quando ele se distanciou da grande potência e perdeu sua “certificação”: o congelamento dos fluxos de recursos norte-americanos limitou as ações do país contra as guerrilhas. Assim, por de sua política externa estar profundamente relacionada com a evolução da situação interna, e também o contrário, a agenda internacional da Colômbia centrava-se majoritariamente em questões de securitização. Contudo, a instabilidade interna e as dificuldades no controle da economia diminuíram a importância da Colômbia no cenário global. O agravamento do conflito colombiano e a ameaça que ele se tornou para os demais países da região elevaram a questão ao centro de preocupações dos fóruns internacionais nos anos 1990.

Em seu momento mais acentuado de crise, a reviravolta da política externa, ao “subordinar-se” novamente a Washington e elaborar o Plano Colômbia, possibilitou a retomada da ajuda financeira internacional e a implementação de uma nova estratégia de ação dentro do conflito. A proximidade da política externa colombiana com os Estados Unidos com certeza trouxe grandes oportunidades para o combate ao narcotráfico no país e para o fortalecimento das instituições estatais colombianas. Com os recursos advindos do Plano Colômbia e da IRA, os governos de Pastrana e Uribe puderam reequipar as forças armadas e enfrentar os grupos insurgentes, que haviam alcançado expansão e poder de fogo surpreendentes nos anos 1990. Contudo, como já foi mencionado, a militarização do combate ao narcotráfico pelo Plano Colômbia e pela Política de Segurança Democrática de Uribe, com a forte influência dos Estados Unidos, acabou por gerar incertezas e desconfianças entre os países andinos, principalmente quanto às questões que diziam respeito às regiões fronteiriças. (SANTOS, 2011).

¹² “1) *El carácter presidencialista de las relaciones externas*; 2) *Su naturaleza personalista*; 3) *La existencia de altos grados de fragmentación en la formulación de la política exterior*; 4) *La presencia de diplomacias paralelas*; 5) *La centralidad del derecho internacional*; 6) *La cercanía con los Estados Unidos*; y 7) *La ausencia de interés y participación de la sociedad colombiana en la política exterior del país*. (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002, p. 17).

Os transtornos causados pelo vazamento do conflito armado colombiano em direção aos seus vizinhos também resultaram no agravamento de tensões político-diplomáticas na região, todavia, as questões das fronteiras demonstraram relativo progresso nos últimos anos. Os resultados positivos - que o Plano Colômbia e a Política de Segurança Democrática colheram em relação aos índices de segurança pública e estabilidade institucional - auxiliaram a criar uma atmosfera de confiança dentro do país, que se refletiu nos índices de aprovação presidencial, e também no Sistema Internacional. Com o controle estatal muito mais fortalecido e com o crescimento dos índices econômicos (crescimento do PIB, ver Figura 8), a Colômbia conseguiu recuperar a confiança dos investidores estrangeiros, que, desde 2002, quintuplicaram o nível de Investimento Estrangeiro Direto na economia colombiana - de 2 para 10 bilhões de dólares (ROJAS, 2012).



Fonte: Elaboração própria com dados do DNP (2006, p. 26)

Desse modo, em um cenário menos atribulado, a Colômbia teve condições de buscar entendimentos com seus países vizinhos. Com a Venezuela, os diálogos ficaram mais fáceis, superando a troca de ataque entre os governos. Houve uma maior abertura, dos dois países, para iniciativas de cooperação regional, inclusive em relação às zonas fronteiriças, que passaram a ser monitoradas pelo governo dos dois países. No entanto, ainda assim ocorreram desentendimentos entre os governos por causa de ataques das FARC em território venezuelano (SANTOS, 2011). Além dos aspectos inerentemente securitários das relações da

Colômbia com a Venezuela, os dois países construíram uma ampla “[...] agenda de integração binacional que inclui megaprojetos energéticos [...]” (RANGEL, 2009, p. 125).

Já com o Equador, as relações enfrentaram situações bastante complexas e de difícil entendimento, geralmente relacionadas com questões de fronteiras. Porém, tanto com o Equador, como com a Venezuela, houve avanços em direção à integração econômica e cultural. Por outro lado, o Brasil, conquanto estivesse inicialmente bastante receoso quanto às medidas do Plano Colômbia, forneceu apoio importante à Colômbia no combate aos grupos guerrilheiros e narcotraficantes. O Brasil propôs a criação de um Conselho Sul-Americano de Segurança, contudo o governo colombiano foi bastante reticente, visto que seria importante que todos os países participantes tivessem uma atitude clara em relação ao terrorismo. Para Rangel (2009), esse Conselho constituir-se-ia para fortalecer os laços de confiança entre os dois países. Antes da criação do Conselho de Segurança e Defesa¹³, o Brasil realizou ações conjuntas com a Colômbia e com o Peru com o intuito de conter as rotas do narcotráfico que se direcionam para o país, respaldadas no Plano Cobra. (CEPIK; BORBA, 2010; SANTOS, 2011).

Apesar das tentativas de acordo do governo colombiano com seus vizinhos, as estreitas relações com os Estados Unidos permaneceram sendo a característica mais marcante da política externa da Colômbia durante os dois mandatos de Álvaro Uribe. Embora o *res pice polum* tenha sido presente por quase todo o século XX, o Plano Colômbia elevou a relação entre Colômbia e Estados Unidos a um novo ápice, que possibilitou a reestruturação do governo colombiano. Mesmo assim, ainda houve desentendimentos em relação a aprovação do Tratado de Livre Comércio (TLC): os democratas adiaram a votação do projeto com o argumento de que ainda havia graves violações aos direitos humanos na Colômbia. (RANGEL, 2009).

De modo geral, pode-se afirmar, mais uma vez, que as mudanças nas relações externas da Colômbia deveram-se aos avanços e retrocessos do contexto interno. Com maior controle sobre seu território, graças à reestruturação das forças públicas, e a evolução positiva nos índices de segurança pública, devido à eficiência na contenção dos atores ilegais do conflito colombiano, o país conseguiu recuperar a importância no cenário regional e global. Entretanto, o transbordamento do narcotráfico e dos grupos armados para os países vizinhos ainda consistem em uma grande preocupação diplomática.

¹³ O Conselho de Segurança e Defesa foi proposto pelo Brasil no âmbito da criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008. De acordo com o Itamaraty, o Conselho seria um mecanismo para o fomento da estabilidade, da paz e da cooperação na América do Sul.

5 CONCLUSÃO

O conflito armado colombiano teve início na década de 1960, como consequência das disputas entre os maiores partidos políticos do país: o Partido Conservador e o Partido Liberal. Contudo, deve-se considerar que a sociedade colombiana possuía debilidades estruturais que favoreceram a potencialização do conflito e possibilitaram que ele chegasse a proporções gigantescas: por sua geografia irregular, o Estado colombiano, desde sua formação, teve dificuldade de exercer seu poder por todo o território nacional, possibilitando o surgimento de grupos privados de defesa e a resolução de contendas por meio do uso da violência. Em um cenário de instabilidade política, desigualdade social e, conseqüentemente, descontentamento popular, surgiram os primeiros grupos armados insurgentes, a saber, as FARC e o ELN, com influências ideológicas de esquerda. Na tentativa de conter o crescimento desses grupos, o governo colombiano autorizou a formação de grupos de exércitos privados de defesa civil, contudo, a situação saiu do controle. Esses grupos, que deram origem aos grupos paramilitares, aproveitando a controle débil do Estado, também se expandiram pelo país, porém sem ideologias políticas que pretendesse a derrubada do poder – como era o caso dos grupos de guerrilha.

Os problemas com o narcotráfico surgiram posteriormente, no decorrer da década de 1970, contudo a associação de grupos paramilitares com os crescentes cartéis de drogas abriu novas possibilidades para a sustentação do conflito armado. Os recursos adquiridos por meio do narcotráfico possibilitaram o aumento do poder de fogo desses grupos, assim como a expansão territorial de suas ações. Quando, os grupos guerrilheiros também aderiram ao narcotráfico como principal fonte de recursos, em detrimento de sequestros e extorsões, as proporções do embate entre eles e os paramilitares dificultaram ainda mais o controle estatal, levando ao total descrédito das instituições públicas colombianas. O agravamento do conflito armado, durante a década de 1980, chamou a atenção internacional e, com isso, enfraqueceu também a atuação da política externa colombiana.

Nesse contexto, o governo colombiano esteve majoritariamente alinhado à política de guerra às drogas dos Estados Unidos, entretanto, no início dos anos 1990, em seu pior momento no combate aos grupos insurgentes, a política externa colombiana tentou diversificar suas relações externas e assumir uma postura de maior autonomia em relação a Washington. No decorrer daquela década, o governo enfrentou sucessivas derrotas contra as guerrilhas, e, a perda de sua “certificação”, diminuiu os fluxos de recursos norte-americanos. A debilidade do Estado colombiano ficou ainda mais evidente.

O governo Pastrana (1998-2002), entendeu que para superar o conflito contra os grupos armados era necessária a ajuda externa. Pastrana buscou acercar-se dos Estados Unidos novamente, visto que acreditava que essa reaproximação seria imprescindível para seu projeto de paz. Com grande influência dos Estados Unidos, foi elaborado o Plano Colômbia, um pacote de auxílio financeiro e militar para o combate do narcotráfico. Em princípio, o plano delimitava a ofensiva apenas ao tráfico de drogas, deixando os grupos insurgentes a parte. Não obstante, após os ataques terroristas de 2001, o governo norte-americano empreendeu a guerra ao terrorismo, exercendo forte pressão sobre o Sistema Internacional para que a questões se tornasse central a partir de então.

Na Colômbia, a guerra ao terror mudou completamente os rumos do conflito armado. Atendendo às pressões norte-americanas e aderindo à guerra contra o terrorismo, o governo colombiano também deixou de diferenciar insurgência e terrorismo. A partir disso, a Colômbia passou a pressionar seus vizinhos para que fizessem o mesmo e atuassem mais duramente contra as ameaças terroristas. Nesse momento, os países limítrofes já haviam começado a sentir os efeitos do conflito colombiano em seu território, e ficaram ainda mais apreensivos quanto aos desdobramentos da situação.

Nesse momento, podemos perceber uma maior consciência quanto ao entrelaçamento da política externa colombiana com sua política interna. Ainda mais após a eleição de Álvaro Uribe, que permaneceu no governo por dois mandatos. Uribe aproveitou a situação internacional e a associação do país com a guerra ao Terror e lançou a Política de Segurança Democrática, que trouxe o conflito para o cotidiano da sociedade, dando a todos os cidadãos uma parte sobre a responsabilidade na contenção do “narcoterrorismo”. Assim, os recursos norte-americanos possibilitou o fortalecimento das forças públicas, aumentando a capacidade estatal de gerenciamento do país. O Plano Colômbia e a Política de Segurança Democrática englobaram lados opostos do mesmo problema: enquanto o primeiro dava um aspecto mais global para o combate ao narcotráfico, requerendo auxílio internacional para seus problemas domésticos, a PSD utilizava-se da comoção internacional da guerra contra o terror para engajar sua população no projeto de paz e consolidação do Estado.

Assim sendo, o Plano Colômbia e a PSD se complementaram para auxiliar a governo colombiano. O fortalecimento militar possibilitou combates mais efetivos contra os grupos insurgentes, e a reestruturação das instituições governamentais possibilitaram maior poder nas negociações com os grupos paramilitares. Com isso, ao longo do primeiro mandato de Álvaro Uribe, a Colômbia conseguiu resultados bastante positivos nos índice de segurança pública e progresso econômico. Esses avanços fortaleceram o Estado colombiano. Todavia, embora as

ações de contenção do conflito armado tenham sido bem sucedidas do ponto de vista colombiano, os demais países andinos sofreram fortes pressões sobre suas fronteiras. A presença crescente dos grupos insurgentes nas zonas de fronteiras preocupa os países da região.

Considerando os objetivos do Trabalho, expostos na introdução, podemos fazer duas análises sobre os impactos imediatos do Plano Colômbia. Em um primeiro nível de análise, considerando os aspectos domésticos da implementação do Plano, associado com a Política de Segurança Democrática, no primeiro mandato do governo Uribe, vê-se o relativo sucesso do governo colombiano em retomar as rédeas da situação interna, tendo aumentado o controle sobre o território e diminuindo o clima de insegurança e violência dentro do país. Para isso, o auxílio recebido dos Estados Unidos fora fundamental para o fortalecimento militar colombiano e para o combate contundente aos grupos guerrilheiros. Por esse aspecto, a consolidação de um Estado soberano e equipado, também auxiliou o governo no desenvolvimento de negociações com as AUC. Portanto, os impactos do Plano Colômbia sobre os indicadores de segurança pública na Colômbia foram realmente efetivos e positivos, até 2006. Entretanto, no segundo nível de análise, abrangendo os demais países da região andina, os avanços não parecem tão impressionantes, visto que o narcotráfico e a violência foram “empurrados” em direção às zonas de fronteiras. A Colômbia continua sendo o maior produtor mundial de coca, no entanto, o “efeito balão” possibilitou que o problema transbordasse para países como Peru e Bolívia, que vêm apresentando crescente índices de cultivo da droga. Desse modo, o narcotráfico não foi eliminado, como objetivava o Plano, mas sim deslocado, causando tensões diplomáticas entre os países andinos. Por outro lado, a proximidade norte-americana também ajudou a aumentar os níveis de desconfiança entre os países, principalmente em relação à Colômbia, visto a forte influência que aquele país exerce tanto na sua política interna, quanto na externa.

O Plano Colômbia realmente alcançou seus objetivos de recuperar a credibilidade institucional e econômica do país. A resposta interna aos avanços aconteceu pelos altíssimos níveis de aprovação popular no primeiro governo do presidente Uribe. No entanto, com os olhos voltados para o sistema andino, os progressos diplomáticos não foram tão evidentes: ainda continuaram os desentendimentos com todos os países. Isso faz aumentar em importância o âmbito regional andino, fazendo necessária a cooperação internacional e o maior diálogo entre as diplomacias. Nos últimos anos, o governo colombiano tem fortalecido sua participação no cenário internacional, visto o aumento no nível de confiança em relação ao sistema político interno e à economia.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham T. **Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis**. Boston: Little, Brown And Company, 1971.

ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; TICKNER, Arlene B. El Análisis de la Política Exterior Colombiana: Lugares comunes y grandes silencios. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; TICKNER, Arlene B. (Comp.). **Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana**. Bogotá: Fescol, 2002. p. 17-44.

ARDILA, Martha. La Política Exterior de Colombia hacia sus vecinos: Evolución, Mecanismos y Retos. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; TICKNER, Arlene B. (Comp.). **Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana**. Bogotá: Fescol, 2002. p. 315-352.

ARDILA, Martha. Seguridad Andina y Política Exterior Colombiana. **Foreign Affairs Latinoamérica**, Ciudad de México, v. 12, n. 1, p.10-18, ene./mar. 2012. Disponível em: <http://www.revistafal.com/historicopdf/2012/1/03_Ardila.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2012.

BORBA, Pedro. **Drogas Ilegais, Crime Organizado e Insegurança no México: uma reflexão crítica a partir da experiência colombiana**. 2010. 137 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

British Broadcast Company (Brazil) – BBCp. **História da Colômbia**. 2003. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/000000_tcolombia.shtml>. Acesso em: 06 dez. 2012.

BUITRAGO, Francisco L. La Seguridad en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (Org.). **Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI-FESCOL, 2004, p. 175-242.

BUSHNELL, David. **The Making of Modern Colombia: a nation in spite of itself**. Berkeley: University of California Press, 1993.

CARVAJAL, Leonardo; PARDO, Rodrigo. La Internacionalización del Conflicto Doméstico y los Procesos de Paz: (Historia reciente y principales desafíos). In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; TICKNER, Arlene B. (Comp.). **Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana**. Bogotá: Fescol, 2002. p. 181-231.

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

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, jul./dez. 2011, p. 375-405. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a05v33n2.pdf>> Acesso em: 14 nov. 2012.

_____. Brasil e Colômbia: Desafios para a Cooperação após Uribe. **Cadernos ADENAUER**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 77-97, nov. 2010.

CEPIK, Marco. Segurança Regional e Integração na América do Sul: o que a Unasul poderia aprender com as experiências da Osce e da Organização para Cooperação de Shanghai? In: CEPIK, Marco (Ed.). **Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo, Hucitec, 2010.

CROCKCROFT, James D. Colombia. In: **América Latina y Estados Unidos: Historia país por país**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2001. p. 467-495.

DARIO, Diogo M. A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional na Colômbia. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n.2, jul./dez. 2010, p. 607-641. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v32n2/v32n2a10.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

National Planning Department – DNP. **Plan Colombia Progress Report, 1999-2005**. Bogotá, 2006.

EL TIEMPO (Bogotá). **Los 114 Presidentes de Colombia**. 1998. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-818579>>. Acesso em: 6 dez. 2012.

GUÁQUETA, Alexandra. Colombia: Seguridad y Política Exterior. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; RAMÍREZ, Socorro (Ed.). **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**. Bogotá: Fescol, 2005, pp. 27-58.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina no pós-Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol.16, n.46, p.85-104, 2002.

KHANNA, Parag. Colômbia: Bálcãs Andinos? In: **O segundo mundo: impérios e influencia na nova ordem global**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008. p. 201-208.

MACKE, Bernardo. **Drogas e conflito armado na Colômbia: permanência e desenvolvimentos recentes**. 2007. 72 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MALAMUD, Carlos. **El largo camino para la paz en Colombia: Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos**. Madrid, Real Instituto Elcano, 2003. Disponível em: <www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt26-2003>. Acesso em: 27 nov. 2012.

MONTÚFAR, César. Terrorismo y Seguridad Andino-Brasileña. In: CEPIK, Marco; RAMIREZ, Socorro (Org.). **Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI-FESCOL, 2004, p. 392-413.

MOREIRA, Luiz F. V.; QUINTEROS, Marcela C.; SILVA, André L. R. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

PAREDES, Zioly; DÍAZ, Nordelia. Los Orígenes del Frente Nacional en Colombia. **Presente y Pasado**, Mérida, ano 12, n. 23, p. 179-190, ene./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23051/1/articulo11.pdf>> Acesso em: 28 out. 2012.

RAMÍREZ, Socorro. Colombia y sus vecinos. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n.192, jun./ago. 2004a, p.144-156. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3214_1.pdf> Acesso em: 6 dez. 2012.

_____. Desarrollo y Seguridad en la Vecindad Andino-Brasileña. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (Org.). **Agenda de Seguridad Andino-Brasileña**: primeras aproximaciones. Bogotá: IEPRI-FESCOL, 2004b, p. 449-507

_____. El giro de la política exterior colombiana. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 231, ene./feb. 2011. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf> Acesso em: 8 nov. 2012.

_____. Alcances de la nueva política exterior colombiana. **Foreign Affairs Latinoamérica**, Ciudad do México, v. 12, n. 1, p. 38-45, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.revistafal.com/historicopdf/2012/1/06_Ramirez.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. El Plan Colombia: Impacto Nacional y Regional. **Revista Futuros**, Ciudad de México/Ottawa, v. 1, n.2, 2003. Disponível em: <http://www.revistafuturos.info/futuros_2/conflicto_colombia1.htm> Acesso em: 29 nov. 2012.

RANGEL, Alfredo. Progressos e desafios na Colômbia de hoje. **Diplomacia, Estratégia & Política**, Brasília, n.10, p. 117-128, out./dez. 2009.

ROJAS, Diana M. Colombia frente a Estados Unidos. **Foreign Affairs Latinoamérica**, Ciudad de México, v. 12, n. 1, p. 2-9, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.revistafal.com/historicopdf/2012/1/02_Rojas.pdf> Acesso em: 5 dez. 2012.

SANTOS, Marcelo. **O conflito colombiano e o Plano Colômbia**. Boa Vista: Ed. da UFRR, 2011. Disponível em: <<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1271&context=eloi>>. Acesso em: 06 dez. 2012.

_____. O Plano Colômbia e o primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006). **Cena Internacional**, Brasília, v.8, n.2, p. 63-83, ago./dez. 2006. Disponível em: <<http://132.248.9.1:8991/hevila/CENAInternacional/2006/vol8/no2/3.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **O poder norte-americano e a América Latina no Pós-Guerra Fria**. São Paulo: Annablume, 2007.

_____. 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**, Brasília, v. 53, n. 1, jan./jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100004&script=sci_arttext> Acesso em: 20 nov. 2012.

TICKNER, Arlene B. “Colombia” es lo que los Actores Estatales Hacen de Ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; TICKNER, Arlene B. (Comp.). **Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana**. Bogotá: Fescol, 2002. p. 353-393.

THOUMI, Francisco E. Conflictos Institucionales y Culturales en la Formación y Evaluación de las Políticas Contra las Drogas: Algunas Referencias al Caso Colombiano. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; RAMÍREZ, Socorro (Ed.). **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**. Bogotá: Fescol, 2005. p. 271-298.

UNODC COLOMBIA. **Colombia: Coca Cultivation Survey for 2004**. Bogotá, 2005. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/andean/Part3_Colombia.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2005.

_____. **Colombia: Coca Cultivation Survey for 2010**. Bogotá, 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Coca_cultivation_survey_2011.pdf> Acesso em 20 nov. 2012.

UNODC. **World Drug Report: 2012**. Vienna, 2012. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf> Acesso em: 3 dez. 2012.

VALENCIA, León. Drogas, Conflitos e os EUA: A Colômbia no início do século. **Estudo Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 129-151, set./dez. 2005, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/09.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2012.

VILLA, R. D.; OSTOS, M. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, vol. 2, n.48, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000200005&script=sci_arttext> Acesso em: 4 dez. 2012.

VILLA, Rafael D. EUA-América do Sul: Dinâmicas do Complexo de Segurança Regional. In: CEPIK, Marco (Ed.). **Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo, Hucitec, 2010.

WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Security Studies: An Introduction**. New York: Routledge, 2008.

WOHLFORTH, William. **The Elusive Balance: Power and perceptions during the Cold War**. New York: Cornell University Press, 1993.

ANEXO A - COLÔMBIA E SUAS FRONTEIRAS INTERNACIONAIS

Fonte: Santos (2011, p. 11).

ANEXO B - COLÔMBIA E SEUS DEPARTAMENTOS



Fonte: Santos (2011, p. 12).

ANEXO C - BASES AMERICANAS NA COLÔMBIA



Fonte: Fellowship of Reconciliation Colombia Program. Disponível em:
<<http://www.forcolombia.org/sites/www.forcolombia.org/files/usbasescolombia.jpg>> Acesso em: 29 nov. 2012.