

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

ROCHELE KARINA COSTA DE MORAES ABUMANSUR

**POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA COLOMBIANA DE ÁLVARO
URIBE E JUAN MANUEL SANTOS (2002 – 2012): análise sobre mudanças
e continuidades para solução do conflito colombiano.**

**JOÃO PESSOA – PB
2013**

ROCHELE KARINA COSTA DE MORAES ABUMANSUR

**POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA COLOMBIANA DE ÁLVARO
URIBE E JUAN MANUEL SANTOS (2002 – 2012): análise sobre mudanças
e continuidades para solução do conflito colombiano.**

Dissertação apresentada à
Universidade Estadual da Paraíba,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais, para obtenção
do título de Mestre.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto
Loyolla Kuhlmann.

JOÃO PESSOA – PB
2013

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A166p Abumansur, Rochele Karina Costa de Moraes
Políticas de defesa e segurança Colombiana de Álvaro Uribe e
Juan Manuel Santos (2002 - 2012) [manuscrito] : análise sobre
mudanças e continuidades para solução do conflito armado. /
Rochele Karina Costa De Moraes Abumansur. - 2013.
127 p. : il.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e
Sociais Aplicadas, 2013.

"Orientação: Prof. Dr. Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann,
Relações Internacionais".

1. Conflito armado colombiano. 2. Política de segurança e
defesa. 3. Álvaro Uribe. 4. Acordos de paz. I. Título.

21. ed. CDD 327.17

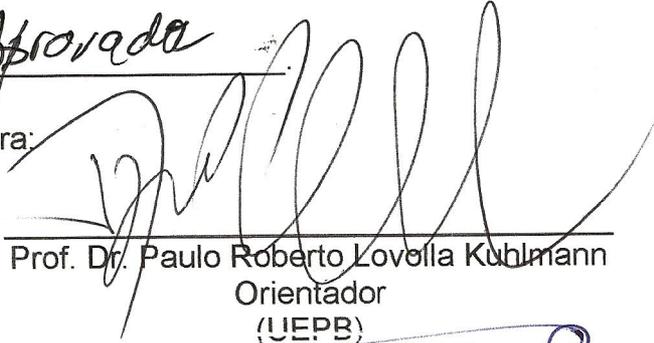
ROCHELE KARINA COSTA DE MORAES ABUMANSUR

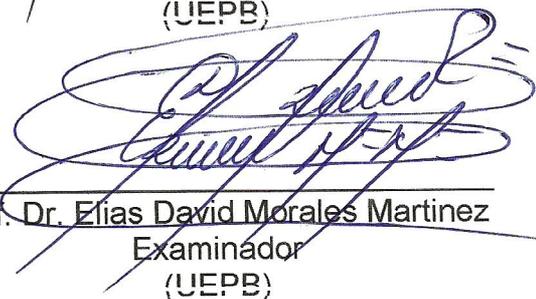
**POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA COLOMBIANA DE ÁLVARO
URIBE E JUAN MANUEL SANTOS (2002 – 2012): análise sobre mudanças
e continuidades para solução do conflito colombiano.**

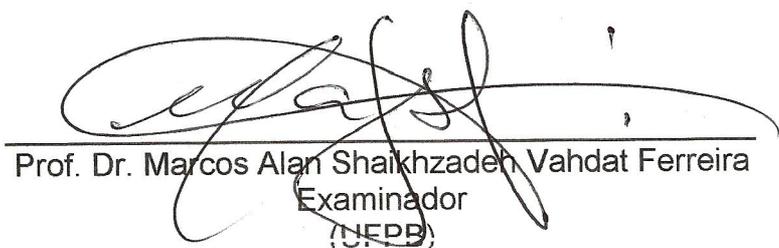
Dissertação apresentada à
Universidade Estadual da Paraíba,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais, para obtenção
do título de Mestre.

Data de defesa: Aprovada
Resultado _____

Banca Examinadora:


Prof. Dr. Paulo Roberto Lovella Kuhlmann
Orientador
(UEPB)


Prof. Dr. Elias David Morales Martinez
Examinador
(UEPB)


Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzaden Vahdat Ferreira
Examinador
(UEPB)

AGRADECIMENTOS

À Deus pela minha batalha, minha família e meu amigos.

À Universidade Estadual da Paraíba, pela oportunidade de fazer o curso.

Ao professor Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann pela orientação e confiança.

Aos professores Elias David Morales Martinez e Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira pelas diretrizes essenciais fornecidas na qualificação.

À Fabiola Faro Eloy Dunda, sempre disposta a ajudar, presente em todos os momentos.

*“Nada resiste a tempo e trabalho”.
(Francisco Abumansur)*

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo central a análise comparativa dos planos de defesa e segurança da Colômbia adotados pelos governos de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos, assim como suas políticas e agendas de segurança. Este estudo entende a política de defesa e segurança como Política de Estado da qual faz parte a política externa para segurança e considera como principal ameaça à segurança estatal colombiana a ação das guerrilhas, a produção do narcotráfico e o desrespeito aos direitos humanos sofridos pela população. O recorte temporal pertinente aos propósitos da pesquisa estende-se do governo Álvaro Uribe (2002 – 2010) à metade do primeiro mandato do governo de Juan Manuel Santos (2010 – 2012), na medida em que o período anterior apenas nos serve de suporte histórico para entendimento dos acontecimentos recentes. A principal conclusão deste estudo incide em detectar diferenças e/ou semelhanças entre os planos de segurança de ambos os governos para então solucionar a questão de saber se há progressos ou retrocessos na solução do conflito colombiano e na busca pela pacificação daquele país.

Palavras Chave: Conflito armado colombiano; política de segurança; Álvaro Uribe; Juan Manuel Santos; acordo de paz.

ABSTRACT

This research has as its central objective comparative analysis of defense and security plans adopted by the Colombian government of Alvaro Uribe and Juan Manuel Santos, as well as its political and security agendas. This study considers the common defense and security as State Policy which is part of the common foreign to consider as the main threat to state security to Colombian guerilla activity, production of drug trafficking and human rights abuses suffered by the population. The time frame relevant to the purposes of the research extends the Alvaro Uribe government (2002 - 2010) to half of the first term of the government of Juan Manuel Santos (2010 - 2012), in as much as in the previous period only serves to support historic for understanding of recent events. The main conclusion of this study focuses on detecting differences and / or similarities between the security plans of both governments to resolve the matter then whether there is progress or setbacks in the solution of the Colombian conflict and the search for peace in that country.

Key-words: Colombian armed conflict; security policy; Alvaro Uribe; Juan Manuel Santos; peace process.

LISTA DE ABREVIATURAS

11-S – 11 de Setembro de 2001

ACCU – Autodefesas Campesinas Unidas de Córdoba

ANUC – Associação de Usuários Campesinos

AUC – Autodefesas Unidas da Colômbia

BACRIM – Bandas criminais

CAM – Comunidade Autônoma de Madri

CINEP – Centro de investigação e educação popular

CNAI – *Corporación Nuevo Arco Iris*

CODHES – Consultoria para os direitos humanos e o deslocamento

DEA – Agência Antidrogas dos Estados Unidos

DEL – Departamento de Estudos Legais

DIH – Direito internacional humanitário

EFDDS – Estratégia de fortalecimento para a Democracia e para o Desenvolvimento Social

ELN – Exército de Libertação Nacional

EPL – Exército Popular de Libertação

ERPAC – Exército revolucionário Popular Anticomunista

EUA – Estados Unidos da América

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUDRA – Força de deslocamento rápido

GAML – Grupos armados à margem da lei

GME – Grupos móveis de erradicação

HRW – *Human Rights Watch*

M-19 – Movimento 19 de abril

MDN – Ministério de Defesa Nacional

MOEC – Movimento Obreiro Estudantil e Campesino

OCDE – Organização para a cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PSD – Política de Segurança Democrática

PISDP – Política Integral de Segurança para a Democracia e a Prosperidade

UNASUL – União das Nações Sul-americanas

UNODC – Escritório das Nações Unidas contra as drogas e o crime

USAID – Escritório da ONU contra as drogas e o delito

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição do Efetivo da Brigada contra o Narcotráfico.....	40
Tabela 2 – Comparativo de contingentes da Força Militar de Argentina, Brasil, Colômbia e Venezuela no ano de 2007.....	49
Tabela 3 – Comparativo de contingentes da Força Militar de Argentina, Brasil, Colômbia e Venezuela no ano de 2010.....	50
Tabela 4 - Plano Colômbia – Fase I.....	62
Tabela 5 - Plano Colômbia – Fase II (estimativa).....	62
Tabela 6 – Correlação entre os objetivos da PSD e da PISDP.....	82
Tabela 7 – Efetivo da Força Pública Colombiana (PN + FM).....	101
Tabela 8 – Investimento no setor de defesa colombiano.....	101
Tabela 9 – Intensidade do conflito entre 2007 e 2012.....	102
Tabela 10 – Indicadores de delitos de alto impacto.....	106
Tabela 11 – Indicadores de Homicídios Coletivos.....	107

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. O CONFLITO COLOMBIANO	15
1.1 ORIGEM DO CONFLITO.....	15
1.2 OS GRUPOS INSURGENTES E PARAMILITARES.....	17
1.2.1 O ELN.....	18
1.2.2 As FARC.....	22
1.2.3 O Paramilitarismo.....	25
1.3 O IMPACTO DO FIM DA GUERRA FRIA NO CONFLITO COLOMBIANO.....	28
1.3.1 O Combate ao Narcotráfico.....	30
1.3.2 A criação das AUC.....	32
1.4 O PLANO COLÔMBIA.....	34
1.4.1 Fortalecimento e Modernização das Forças Armadas.....	39
1.4.2 Implicações dos Ataques de 11 de Setembro de 2001.....	43
2. A POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA DO GOVERNO DE ÁLVARO URIBE (2002 – 2010)	46
2.1 O PLANO COLÔMBIA E A POLÍTICA DE SEGURANÇA DEMOCRÁTICA (PSD).....	46
2.1.1 O Plano Patriota.....	51
2.1.2 A Desmobilização das AUC.....	54
2.1.3 A Segunda Fase do Plano Colômbia.....	60
2.2 RESULTADOS DA PSD.....	63
2.2.1 Combate à Guerrilha (FARC/ELN).....	64
2.2.2 Redução do Narcotráfico.....	69
2.2.3 Proteção da População e Respeito aos Direitos Humanos.....	74
3. A POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA DO GOVERNO JUAN MANUEL SANTOS (2010 – 2012)	79
3.1 A POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURANÇA PARA A DEMOCRACIA E A PROSPERIDADE (PISDP).....	79
3.2 PISDP/PSD – Aproximações e Distanciamentos.....	81
3.3 ESTRATÉGIA DE DIPLOMACIA PARA A SEGURANÇA.....	88
3.4 NEGOCIAÇÕES DO ACORDO DE PAZ COM AS FARC.....	92
3.5 RESULTADOS DA PISDP.....	100
3.5.1 Combate à Guerrilha (FARC/ELN).....	102
3.5.2 Redução do Narcotráfico.....	104
3.5.3 Proteção da População e Respeito aos Direitos Humanos.....	106
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115

ANEXOS	124
Anexo A: Mapa político da Colômbia.....	124
Anexo B: Mapa de ocupação das FARC.....	125
Anexo C: Mapa da criminalidade na Colômbia.....	126

INTRODUÇÃO

Há mais de seis décadas, a Colômbia vivencia um dos mais antigos conflitos armados do mundo. Originado como uma guerra de guerrilhas, após um período de violentas disputas partidárias internas e nos marcos ideológicos da Guerra Fria, o conflito colombiano foi modificando grande parte de suas motivações iniciais, bem como diversificando os seus atores e suas formas de atuação no decorrer do tempo.

Nesse trajeto, a dinâmica do conflito adquiriu uma dimensão crítica, transformando-se numa complexa “guerra irregular”, com poucos regramentos jurídicos e políticos, produzindo tragédias humanitárias na sociedade civil, que, em sua maioria, não é a protagonista dos combates.

Sobre guerra irregular, explica Marcelo Santos que “enquanto a guerra convencional envolve o embate entre os Estados Nacionais, a guerra irregular compreende o combate entre Estados e atores não estatais armados” (SANTOS, 2011, 110); e Luis Villamarín Pulido que, “as táticas da guerra irregular são contrárias à normativa internacional humanitária e aos costumes da guerra convencional, pois combinam terrorismo, sabotagem e permanente vinculação da população civil ao conflito” (PULIDO, 2003, p.13).

Desde o seu nascimento como Estado nacional, a história da Colômbia foi marcada pela violência. Já no início do século XIX, a Independência foi resultado de guerras civis cujo objetivo era a libertação do domínio espanhol. Posteriormente, a Guerra dos Mil Dias (1899 – 1902) e o período de *La Violência* (1948 – 1958) totalizaram aproximadamente 300.000 mortos e correspondem a dois dos capítulos mais sangrentos da história do país (PECÁUT, 2010, p. 11).

Não seria, pois, exagero afirmar – como fazem diversos estudiosos sobre a Colômbia (PECÁUT 2010; VILLA e OSTOS, 2005; BONILLA, 2001) – que as disputas violentas que caracterizam a trajetória política da Colômbia constituem o supedâneo para o surgimento dos principais movimentos insurgentes do país.

Ao mesmo tempo em que floresceu de um quadro de crescente desigualdade social, exclusão política e estagnação econômica, esse conflito de longa duração tem contribuído para o agravamento de problemas da mesma natureza na Colômbia, tendo gerado mais de 37.000 mortos, de 1990 a 2002 (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2005), e cerca de 2.900.000 deslocados internos entre 1985 e 2008 (CODHES, 2010).

Guerrilha, grupos paramilitares e crime organizado, todos alimentados pela fonte do narcotráfico, maltratam rotineiramente o povo colombiano e desestruturaram as instituições democráticas a tal ponto que a Colômbia terminou o século XX estigmatizada por acadêmicos e analistas internacionais como um possível “Estado falido”, e alguns até consideraram a real possibilidade das FARC, a guerrilha mais antiga do continente, tomar o poder (SPENCER, 2011, p. 10).

Contudo, entre os anos 2002 e 2010, durante o governo do presidente Álvaro Uribe Vélez, a Colômbia conseguiu um considerável progresso quanto ao restabelecimento da segurança e a recuperação da governabilidade por parte do Estado, com a ajuda dos Estados Unidos.

Uribe lançou a Política de Segurança Democrática – PSD e reagiu com um enfoque militar e policial, com objetivo de recuperar a ofensiva estratégica e aumentar a presença no território nacional, especialmente aquele ocupado pela guerrilha e narcotráfico, melhorar os níveis de segurança dos cidadãos e dar duros golpes nas fontes de financiamento dos grupos armados ilegais e adotou um discurso que considerava que na Colômbia não existe um conflito armado, senão a presença de “grupos terroristas” que atacam a sociedade e o Estado (VELÁSQUEZ, 2004, p. 90).

Devido o enfoque militar da política de segurança do presidente, na prática pouca atenção foi dada à questão do respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, assim como à política externa colombiana.

Em 2010 foi eleito um novo presidente colombiano que lançou um novo plano de segurança denominado Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade – PISDP. Embora tenha exercido o cargo de Ministro da Defesa no governo do ex-presidente Uribe e participado da elaboração da PSD, o atual presidente Juan Manuel Santos adotou posturas diferentes do seu antecessor frente ao conflito armado e ao relacionamento internacional logo após sua posse.

Levando em conta estes elementos, este trabalho é produto de estudo analítico – descritivo das Políticas de Defesa e Segurança colombianas adotadas pelos governos Álvaro Uribe (2002 – 2010) e Juan Manuel Santos (2010 - 2012), com o objetivo de verificar as se há e quais são as mudanças e continuidades dos planos, para saber se houve progressos e/ou retrocessos na busca pela pacificação da Colômbia.

Desse modo, para aprofundar e discutir o tema, o presente trabalho está dividido em três capítulos, e a pesquisa foi delimitada até o final do ano de 2012, considerando os fatos ocorridos até a metade do primeiro mandato do atual presidente da Colômbia, eleito em 2010.

No primeiro capítulo entendemos primordial a realização de um levantamento histórico que permitia ao leitor um melhor entendimento sobre a origem do conflito colombiano, destacando momentos significativos e essenciais como o surgimento dos grupos insurgentes e paramilitares, o final da Guerra Fria e a instituição do Plano Colômbia, então dividido em três subtemas.

O primeiro subtema abrange o surgimento e evolução dos dois mais importantes grupos contrainsurgentes da Colômbia: FARC e ELN, que subsistem até os dias de hoje, ao mesmo tempo em que explica o fenômeno do paramilitarismo, suas raízes e como estes atores se entrelaçaram ao longo dos anos. O segundo subtema destaca um período de mudanças nas agendas de segurança de todo o planeta com o término da Guerra fria e de que forma as questões atinentes ao conflito colombiano se encaixaram nas novas questões de segurança internacional. O terceiro subtema será referente ao envolvimento norte-americano nas questões de segurança colombiana através do Plano Colômbia, que está diretamente vinculado ao fortalecimento militar para eliminação de ameaças e como os ataques ocorridos em 11 de setembro de 2001 influenciaram esta visão.

O segundo capítulo será desenhado especificamente para a explanação do período de governo do presidente Álvaro Uribe (2002 a 2010), expondo especialmente como foi elaborada a sua política de segurança estatal chamada de Política de Segurança Democrática – PSD. Neste capítulo, analisaremos o grau de vinculação entre o Plano Colômbia e a PSD, assim como as manobras políticas do ex-presidente para vencer os desafios de superação da guerra interna e fortalecimento das instituições, principalmente a Força Pública, para então analisarmos os resultados de sua política, especialmente com relação às principais ameaças enfrentadas pela Colômbia: combate às guerrilhas, redução do narcotráfico e proteção da população e respeito aos direitos humanos. Para esse fim será discutido o Plano Patriota que partiu do princípio de que a ameaça fundamental a paz colombiana é as FARC; o processo de desmobilização dos paramilitares das AUC e as mudanças nas diretrizes do Plano Colômbia em sua segunda fase.

Exposto então a política de segurança do governo Uribe, no capítulo três a pesquisa volta-se para o estudo da agenda de segurança adotada pelo presidente Juan Manuel Santos (2010 – 2012), em que será dado destaque ao seu novo plano de segurança - PISDP, realizando neste subtópico uma análise documental comparativa entre a PISDP e a PSD, para em seguida destacar os principais atos de governo do presidente Juan Manuel Santos que, na prática, o diferem de seu antecessor: a incorporação da estratégia de diplomacia para a segurança e as negociações de um acordo de paz com as FARC. O tópico seguinte, igualmente ao último tópico referente à PSD, analisará os resultados alcançados pelo governo Santos até o final do ano de 2012 com relação às principais ameaças à paz enfrentadas pelo Estado colombiano: combate às guerrilhas, redução do narcotráfico e proteção da população e respeito aos direitos humanos.

As considerações finais tentará responder às seguintes questões: (a) em sua estrutura a PISDP é um plano de segurança diferente ou complementar à PSD? (b) na prática, a visão de segurança de ambos os presidentes concorreram para a diminuição das principais ameaças que enfrenta a Colômbia?

A metodologia aplicada na pesquisa está baseada no método indutivo, descritivo e bibliográfico com a análise dos documentos oficiais da PSD e da PISDP como fonte primária. Serão utilizadas fontes secundárias com pesquisa de literatura específica da área de política de defesa e segurança da Colômbia, política de estado e política externa em segurança, a exemplo de Alejo Vargas Velásquez, Daniel Pecáut e David Spencer para citar alguns, e levantamento de informações sobre cultivos ilícitos, grupos armados ilegais e direitos humanos através de sítios oficiais como Ministério de Defesa da Colômbia, Ministério das Relações Exteriores, *Human Rights Watch*, Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC), Consultoria para os Direitos Humanos e o Deslocamento (CODHES), entre outros.

CAPÍTULO 1

1 O CONFLITO COLOMBIANO

1.1 ORIGEM DO CONFLITO

Não datam das últimas décadas os fenômenos bélicos ou de violência existentes na Colômbia, pelo contrário, constituem grande parte da história desse país desde a Independência em 1819. No século XIX, ocorreram aproximadamente vinte guerras civis – regionais ou nacionais – entre o Partido Conservador e o Partido Liberal. A última daquele século, chamada de Guerra dos Mil Dias, durou de 1899 a 1902, fez cerca de 100 mil vítimas e terminou com a perda do Panamá. Após um período de calmaria, em 1946, começou entre os dois partidos uma nova guerra civil que teve seu ápice em 1948, com o assassinato do líder político liberal Jorge Gaitán, e durou até meados de 1962 (PECÁUT, 2010, p.11), chamado período de *La Violencia* (VILLA, 2005, p.146), quando surgiram os primeiros grupos armados.

A esse histórico de guerras políticas, cabe acrescentar os confrontos sociais frequentemente sangrentos e como resultado disso o surgimento de uma natureza violenta incumbida na consciência dos colombianos que por sua vez ficaram atrelados ao fracasso que representou a perda do Panamá. Nas palavras de Daniel Pecáut (2010, p.11):

A sucessão dessas guerras acabou por engendrar uma profunda impressão no imaginário coletivo. Muitos colombianos acabaram por considerar que a violência faz parte de sua história e até de sua natureza. Gabriel García Márquez descreve isso melhor que ninguém: a violência estaria fadada a repetir-se como uma sina. Enquanto o restante da América Latina nutria múltiplas concepções de progresso, a Colômbia vivia principalmente sob o signo do fracasso e da perda, cujo símbolo é o Panamá.

Mas para o autor, ao mesmo tempo em que ocorreram inúmeras guerras, a Colômbia se destacou por sua excepcional estabilidade institucional, econômica e social no século XX, uma vez que os partidos liberal e conservador compreendiam quase que totalmente a população, as elites civis continuaram a dominar a cena política e fizeram prevalecer uma concepção de que não deveriam temer a intervenção de militares, já que estes tinham pouco prestígio e eram proibidos de tomar posições abertamente políticas. No plano econômico, os colombianos não

sofreram os mesmos descontroles inflacionários dos países vizinhos e no plano social, muito embora tenham enfrentado várias turbulências, estas não acarretaram conturbações importantes.

No seu entendimento, na Colômbia “ordem e violência, estabilidade e turbulências não se mostram contraditórias, mas como duas faces de uma mesma história” (PECÁUT, 2010, p.12).

Nesse contexto, Pecáut destaca, ainda, os fatores que favoreceram tanto a violência como a estabilidade colombiana, chamando atenção para a questão da geografia do país, ressaltando a fragmentação considerável do território, por ser a Colômbia constituída de regiões relativamente separadas e “caracterizadas por fortes especificidades culturais” e porque, durante muito tempo, a Colômbia não dispôs de uma metrópole nacional em condições de se impor facilmente aos centros regionais, o que desencadeou conjuntos de polos secundários com população entre 100 e 200 mil habitantes (2010, p.12).

Outro fator essencial a este equilíbrio entre turbulência e ordem é a precariedade de um símbolo nacional, uma vez que a Colômbia esteve durante muito tempo dividida entre duas “subculturas” políticas: o Partido Conservador e o Partido Liberal, subculturas estas passadas de geração a geração, impedindo a construção da ideia de cidadania, entendida como “pertencimento a uma mesma comunidade política”. Esta ideia de unidade nacional foi substituída pela lealdade às redes partidárias e as mobilizações nacionais foram sempre exceções (PECÁUT, 2012, p. 13).

Por último, o autor cita a falta de regulação estatal como fator de favorecimento, tanto da violência como da estabilidade no país, ou seja, a desconcentração do poder e da autoridade nas mãos do Estado *versus* o controle das redes partidárias nas mãos das diversas elites políticas que recusavam permanentemente a ingerência do Estado nas relações sociais (PECÁUT, 2012, p. 13 e 14).

No caso da Colômbia, a estabilidade do sistema político foi construída pelos partidos políticos centenários colombianos, o Conservador e o Liberal, no final dos anos 1950, através de uma aliança chamada Frente Nacional, que vigorou até o fim dos anos 1980 (VILLA, 2005, p. 146) e que surgiu como uma resposta à consolidação de grupos armados guerrilheiros e paramilitares, aos movimentos sociais no campo e aos sindicatos radicalizados nas cidades, os quais eram

considerados, no contexto da Guerra Fria, potencialmente perigosos para o sistema político colombiano.

1.2. OS GRUPOS INSURGENTES E PARAMILITARES

Durante o período de *La Violencia* surgiram grupos armados de inúmeras orientações, alguns muito politizados, outros menos. Entre eles, grupos comunistas de esquerda que se qualificavam ora como “autodefesas”, ora como “guerrilhas”, que, enquanto combatiam o regime, frequentemente prosseguiram na luta pela terra (PECÁUT, 2010, p. 18).

Dentro do universo destes numerosos grupos armados que surgiram na década de 1960, pode-se destacar quatro grandes grupos insurgentes: O Exército de Libertação Nacional - ELN, inspirado por Cuba, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC, originárias das guerrilhas liberais e das milícias de autodefesas do Partido Comunista Colombiano, o Exército Popular de Libertação - EPL, inspirado pela China maoísta e o Movimento 19 de abril (M-19), surgiu na década de 1970, inspirado nos grupos guerrilheiros urbanos do Cone Sul (SPENCER, 2011, p.13).

Dessa tradição das “guerras civis” colombianas e da contestação violenta da legitimidade do poder, surgiram as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC, em 1966, concentradas inicialmente no sul da Colômbia. Portanto, suas raízes estavam vinculadas a um longo período da história da Colômbia e situavam-se na continuidade dos conflitos agrários. Se por um lado as FARC surgiram impregnadas de reivindicações camponesas e de concepções emancipadoras, por outro lado, estavam vinculadas a um partido comunista que detinha uma visão clássica da revolução, em que o proletariado exerce o papel principal.

Como reação ao Partido Comunista e sua “combinação de todas as formas de luta” (PECÁUT, 2010, p. 18), duas outras organizações guerrilheiras formavam-se e travavam seus primeiros combates: o Exército para a Libertação Nacional - ELN e o Exército Popular de Libertação – EPL. O ELN alinhava-se explicitamente com o guevarismo, e muitos de seus quadros foram treinados em Cuba. Sua notoriedade cresceu quando Camilo Torres, padre muito influente nos meios universitários, ingressou nele em outubro de 1965 e encontrou a morte em suas fileiras três meses depois (PÉCAUT, 2010, p. 29). Essas duas organizações estabeleceram-se também

em zonas rurais, tal como as FARC, na intenção de que as tensões agrárias e a experiência de *La Violencia* facilitassem sua implantação.

Ao mesmo tempo em que a constituição das FARC foi uma resposta ao ataque de Marquetália¹, que era um dos focos comunistas de autodefesa que se mantiveram em Tolima e Huila com o término de *La Violencia*, atacados pelo Exército em 1964 para retomada do controle territorial (PECÁUT, 2010, p. 27), também foi uma resposta do Partido Comunista, após tomar consciência que estava ameaçado de ser destituído de seu monopólio da resistência armada pelo aparecimento de guerrilhas incomparavelmente belicosas e de que para que a ameaça não se concretizasse precisava do apoio e da adesão da juventude urbana radicalizada (PECÁUT, 2010, p. 30).

Não obstante o problema das guerrilhas e para agravar ainda mais a situação, o narcotráfico surgiu na década de 1970 na região norte da Colômbia. De início era produzida maconha, depois cocaína e logo a heroína acabaram sendo produzidas (SPENCER, 2011, p.13). Assim começou a circular o lucrativo negócio de drogas ilegais pelas extensas e escassamente povoadas fronteiras colombianas, tendo como destino principal os Estados Unidos.

1.2.1. O ELN

Durante a década de sessenta e começo da seguinte, a influência da Revolução Cubana e sua solidariedade com os movimentos de libertação nacional, especialmente na América Latina, deram ânimo a muitos grupos revolucionários para impulsionar a luta popular, buscar novos métodos e formas de trabalho e estruturar núcleos guerrilheiros que na cidade e no campo entendessem a luta armada como o caminho principal para a “tomada do poder” (GALLEGO, 2010, p. 178), na Colômbia essa influência fez surgir o Exército para a Libertação Nacional – ELN.

Em 1962 um grupo de aproximadamente sessenta jovens colombianos viajou a Cuba, com o apoio de bolsas de estudo do governo cubano, para continuar os estudos universitários e conhecer a experiência revolucionária. Nesse mesmo ano,

¹ Marquetália é o nome convencional de uma zona situada sobre a Cordilheira Central, entre as serra de Atá e Iquira. Sua parte central é um pequeno planalto. Está localizada nos limites dos departamentos de Tolima, Huila e Valle del Cauca, totalizando uma superfície territorial de aproximadamente 800 km² (ARENAS, 1966, p. 12, 13) (Ver mapa do Anexo A).

os Estados Unidos bloquearam a ilha e o governo cubano, dada as particularidades da guerra em que se encontrava o país, ofereceu aos estudantes colombianos recém chegados a evacuação imediata para seu país de origem (GALLEGO, 2010, p. 181).

Contudo, vinte e dois desses jovens decidiram ficar sob uma única condição, que o governo cubano lhes fornecesse preparação militar que os deixassem em condições de defender-se quando e se sobreviessem os ataques. Ao final, apenas sete jovens cumpriram com as exigências do curso, fundaram em Cuba a *Brigada Pro-liberación José Antonio Galán* com o propósito de impulsionar a luta revolucionária, dentre eles Fabio Vásquez Castaño (GALLEGO, 2010, p.182).

Encabeçada por Castaño, em julho de 1964 iniciou-se a marcha guerrilheira do ELN, que contava com apenas 18 combatentes. Em 07 de janeiro de 1965, o grupo atacou o município de Simacota, em Santander, roubaram cerca de setenta mil pesos dos bancos da região, reuniram a população da cidade na praça e apresentaram um manifesto, através do qual explicavam os motivos de sua luta armada (GALLEGO, 2010, p. 205), o Exército para a Libertação Nacional tornava-se público.

Segundo Carlos Medina Gallego (2010, p. 206) o manifesto, em enunciados breves, “buscava expressar o ponto de vista da organização acerca da educação, da propriedade agrária, das condições dos trabalhadores e dos pequenos e médios produtores”, assumindo uma condição anti-imperialista e dando conhecimento à luta revolucionária, que tinha como objetivo único a derrocada do governo, convocando o povo liberal e conservador para fazer frente à oligarquia de ambos os partidos.

Diferentemente das FARC, o ELN contou, desde o início, com uma importante rede de trabalho de apoio político e militar na cidade, pois o processo de nuclearização do grupo foi se produzindo no interior das organizações sindicais da cidade, principalmente obreiras e estudantis e posteriormente no interior das organizações camponesas e populares (GALLEGO, 2010, p. 209).

Em síntese, o ELN se compôs de jovens do Partido Comunista que tinham sido impactados pela Revolução Cubana, assim como de membros de experiências políticas e armadas que não obtiveram êxito como o Movimento Obreiro Estudantil e Campesino – MOEC (GALLEGO, 2010, p. 222).

Nas palavras de Alejo Vargas Velásquez (2012, s/p, tradução livre):

A origem do ELN se associa à influência da Revolução Cubana na América latina e em especial no impacto que ela produz entre os jovens, mas igualmente se associa com lutas nacionalistas como a dos trabalhadores do petróleo, com ações de resistência armada como as que mantinham os remanescentes das guerrilhas liberais na região de Magdalena Medio, e com a expectativa que a guerrilha mesma criou nos setores da chamada “nova esquerda”, combinada com o descontentamento social.

No decorrer do ano de 1965, o ELN se constituiu pouco a pouco em uma das organizações guerrilheiras de maior repercussão. Seu crescimento foi lento e em meio a grandes dificuldades, contudo, ganharam a incorporação de novos militantes e aumentou o número de simpatizantes e colaboradores, especialmente membros da igreja católica, o que significou mais comida, mais roupas, drogas, munições, armas e capacidade operativa (GALLEGO, 2010, p. 246).

Em que pese a organização tenha surgido como geradora e canalizadora da consciência revolucionária do povo, na prática encontrou grandes dificuldades para sua implementação no campo e na cidade; que criou um vazio de ideologia da organização e que foi se agravando lentamente.

Em geral, até o ano de 1973, o ELN se sustentava em uma dinâmica que lhes permitiam sobreviver a um ritmo determinado de crescimento, entre acertos e desacertos militares, e com um projeto político insuficiente, mas que possibilitou colonizações políticas em regiões até então não exploradas pela organização, como os territórios de Bolívar, Antioquia e Santander (GALLEGO, 2010, p. 342). No entanto, neste mesmo ano a 4ª Brigada do Exército colombiano realizou a Operação Anorí (Antioquia) contra a principal base do ELN. Com táticas de rastreamento e bom trato com os habitantes locais, o exército quase aniquilou a estrutura da organização formada por aproximadamente 200 combatentes (PECÁUT, 2011, p. 14).

Contudo, ainda que tenham sido severamente atingidos, não foram aniquilados e, durante a década de 1970, executaram uma série de operações urbanas que provocaram uma crise nacional, o que fez com que o então presidente colombiano César Turbay (1978 – 1982) estabelecesse um estatuto que outorgava poderes extraordinários às Forças Armadas na luta contra as guerrilhas (PECÁUT, 2011, p. 14).

Desde a operação de Anorí as unidades da Organização ficaram espalhadas e separadas. Pelo enfraquecimento, o ELN se recusou a participar do processo de

paz sugerido pelo governo Betancur (1982 – 1986) temendo que tal processo fosse uma armadilha do governo para desarticulá-los no cenário político.

Não obstante a debilidade do grupo, o cenário político da época contribuiu para o recrutamento de novos integrantes assim como com o fortalecimento de sua organização política. Calcula-se que entre 1983 e 1986 a organização não apenas sobreviveu como cresceu em 500% (RUEDA, apud PECÁUT, 2011, p.15).

Neste sentido afirmou Alejo Vargas

Do ponto de vista militar, ao final dos anos 80 o ELN abandona como prioridade fundamental, provavelmente transitória, a ideia de construir forças militares regulares e concentra sua atenção em desenvolver ou expandir Frentes em áreas geográficas novas para eles (Nariño, Cauca, Tolima e Chocó). Dessa forma se buscava estar presente em boa parte do território nacional, desprendendo-se de seu modelo inicial muito “santandearano” (2012, s/p, tradução livre).

O aumento do número de integrantes acarretou também o aumento da violência praticada, então, devido a crescente agressividade contra a população, os sequestros que realizavam contra agricultores, proprietários de gados e comerciantes, as extorsões e os atos terroristas contra as companhias petrolíferas que paralisavam as atividades principais e conexas das zonas em que se localizavam as empresas, o ELN começou a perder legitimidade e o apoio político em todos os setores, inclusive tendo contra si a opinião pública que denunciava cada vez mais os seus atos de terror (PECÁUT, 2010, p. 48).

Por sua vez, durante o governo Samper (1994 – 1998), o Exército obteve uma série de operações exitosas contra a organização, que novamente a debilitaram severamente. Além disso, os paramilitares, que à época estavam fortalecidos atacaram combatentes, simpatizantes e colaboradores do ELN, causando grandes danos em sua estrutura política.

Muito embora o ELN tenha continuado com a estratégia de adquirir protagonismo político através do diálogo, iniciada ao final do governo Samper (1994 – 1998), seguiu recebendo duros golpes das Forças Militares colombianas e dos paramilitares durante o governo Pastrana (1998 – 2002), até que sua debilidade restou evidente ao final do ano 2000 (PECÁUT, 2011, p. 70).

Contudo, para Alejo Vargas (2012), pela história da Organização é possível perceber que “o ELN tem vivido uma história de altos e baixos, ao mesmo tempo em

que tem mostrado grande capacidade de sobrevivência e de reprodução que não se deve perder de vista”.

1.2.2. As FARC

Durante a história das FARC houve muitas mudanças de estratégias no rumo da organização e redefinição de objetivos e dos meios utilizados para atingi-los devido à necessidade de adaptação às mudanças no cenário político e militar colombiano.

O sociólogo Daniel Pecáut (2010, p. 31) classifica a história das FARC em quatro períodos distintos. Segundo ele, de 1966 a 1980, as FARC desenvolveram-se em marcha lenta; de 1980 a 1990, foi o período de expansão; de 1990 a 2002, período de ofensiva e de 2002 a 2008, período de recuo.

No período de 1966 a 1980 as FARC estavam distribuídas em destacamentos, que viriam a ser as primeiras versões das chamadas “Frentes”, e tinham como raio de ação as regiões em que as práticas das autodefesas² eram antigas, ou seja, restritas ao prolongamento das repúblicas independentes. Apenas em 1975 vieram a ser instaladas as primeiras cinco Frentes. Diante disso, tendo como centro de gravidade as periferias do território nacional colombiano, onde o Estado só chegava, na melhor das hipóteses, tardia e incompletamente, deixaram o restante do país livre para a ação de outros atores, dentre eles o ELN.

Na verdade, as FARC procuravam se manter sempre distantes de movimentos agrários diferentes daqueles aos quais estavam tradicionalmente ligadas, a exemplo do movimento lançado em 1966 pela Associação de Usuários Campesinos – ANUC, fundada pelo governo de Carlos Lleras Restrepo³ para ressuscitar medidas de reforma agrária, sendo que neste período o seu efetivo não passava de novecentos combatentes, metade guerrilheiros e metade camponeses

²As autodefesas têm seus antecedentes históricos nas lutas agrárias que surgiram nos anos 1920 e 1930 por núcleos camponeses que em algumas regiões do país, como Sumapaz e Tequendama, se organizaram para defender suas conquistas diante das contínuas agressões da Força Pública que atuava impulsionada pelos grandes proprietários de terras. Muitos destes núcleos acabaram por se converter nas guerrilhas móveis, sendo o caso mais significativo o núcleo camponês que constituiu a semente das FARC em resposta à operação de Marquetália (GALLEGO, 2010, p.146, 147).

³ Carlos Lleras Restrepo iniciou a carreira política na década de 1930 e permaneceu como figura maior do partido liberal até os anos 1980. Era um dos defensores mais notórios da “política de substituição de importações”. Ao criar a ANUC tinha como objetivo dar condições aos pequenos meeiros e rendeiros de tornarem-se proprietários das terras que cultivassem (PECÁUT, 2010, p. 33).

(PECÁUT, 2010, p. 33), por esta razão caracterizava-se como um ator cuja influência quase não tinha repercussão na política nacional.

Já no início dos anos 1980, as FARC intensificaram suas frentes e, de 1975 a 1982 passaram de cinco para vinte e quatro. Em 1982, dado o cenário de insurreição pelo protesto das massas e os indícios de revolução, o grupo aumentou para quarenta e oito o seu número de frentes e tornaram público o seu objetivo claro de criar um poderoso Exército revolucionário para por fim ao regime e constituir um novo governo provisório (PECÁUT, 2010 p. 38).

Em 1982, quando representantes do governo de Belisário Betancur (1982 – 1986) expressaram seu interesse em iniciar um processo de paz com os guerrilheiros, as FARC não perceberam contradição alguma entre levar adiante um processo de negociação com o governo, enquanto desenvolviam simultaneamente uma estratégia para a tomada do poder.

Isso ocorreu porque, nas palavras do professor David Spencer (2011, p.19), as FARC

Aplicavam ao máximo o conceito da combinação de todas as formas de luta como método para tomar o poder e, por isso, diferentes combinações de métodos militares, políticos, econômicos e sociais poderiam ser utilizados para aproximá-los dos seus objetivos.

Contudo, a busca pela expansão territorial que as FARC apresentaram por volta de 1980 está ligada ao súbito aumento de seus recursos financeiros. Para Pecáut, “os recursos de que elas passaram a dispor a partir de 1980 têm três proveniências: sequestros, retenções sobre certas atividades econômicas, assim como extorsão praticada em grande escala e participação na economia da droga” (2010, p. 70).

A década de 1980 foi a época em que se desenvolveu a relação entre as FARC e os narcotraficantes sob o aspecto da conveniência, já que a guerrilha controlava extensas zonas rurais propícias ao cultivo da coca pelos narcotraficantes e estes pagavam as FARC pela proteção e utilização da área.

No entanto, enquanto no início da década de 1990, a extorsão e os sequestros contavam quase tanto quanto a economia da droga, a partir de 1994, a economia da droga passa a ser, de longe, a principal origem do financiamento (PECÁUT, 2010, p. 70).

A economia da droga desenvolveu-se na Colômbia a partir do fim da década de 1970. Inicialmente, tratava-se principalmente de plantação de maconha, mas por volta de 1980, a importância desse recurso diminuiu, em parte devido à sua produção no próprio território dos Estados Unidos e na época, o cultivo da coca começava a substituí-la (PECÁUT, 2010, p. 76).

Ainda assim, as áreas de coca cultivadas no território colombiano estavam longe de igualar-se às da Bolívia e do Peru, e a Colômbia continuava servindo, principalmente, de plataforma de exportação para o tráfico proveniente desses dois países, contendo laboratórios e rotas de escoamento para os Estados Unidos.

Neste período, percebendo que poderiam obter grandes quantias com a cocaína, um grupo de traficantes combinaram forças para processar e exportar grandes volumes de drogas para os Estados Unidos. Estava, então, formado o *Cartel de Medellín*, com a direção de Pablo Escobar. O poder público e as leis colombianas, inicialmente não tiveram nenhuma eficácia contra esta ameaça. Para David Spencer, o motivo pelo qual o poder público inicialmente não deu importância ao cartel foi, possivelmente, porque se tratava de processamento e não de consumo da droga (SPENCER, 2011, p. 22).

Contudo, este cenário mudou quando o Cartel de Medellín começou a utilizar a violência para impor seu monopólio no negócio da droga e, entre as atrocidades cometidas, pode-se destacar os assassinatos não só de delinquentes, como também de policiais e autoridades judiciais ou políticas que se colocassem em seu caminho⁴, aplicando táticas terroristas, inclusive.

Um dos grandes instrumentos para combater este incômodo internacional era o mecanismo de extradição firmado entre Colômbia e Estados Unidos, em 1979, que só veio a ser utilizado de forma efetiva em 1985, quando o Cartel de Medellín assassinou o Ministro da Justiça da época⁵. Nas palavras de Orozco Abad (apud

⁴ O Estado não era o único inimigo dos cartéis da droga. Em 1987, em represália ao roubo de cocaína realizado pelas FARC no sudeste da Colômbia, Rodrigues Gacha iniciou uma campanha de assassinatos contra a União Patriota - UP, o partido político das FARC. Oficialmente foram registrados mais de mil assassinatos de membros e simpatizantes da UP, ainda que diferentes estudos e denúncias triplicam esta cifra (SPENCER, 2011, p. 23).

Rodrigues Gacha fazia parte do grupo de traficantes, principalmente do departamento de Antioquia, que formaram Cartel de Medellín, juntamente com os irmãos Fábio, Jorge Luis e Juan David Ochoa e Carlos Lehder (SPENCER, 2011, p. 22).

⁵ Em março de 1984 a Agência Antidrogas dos Estados Unidos (DEA) e a polícia colombiana descobriram na planície de Yará (departamento de Caquetá) um imenso complexo onde se processava e exportada cocaína, conhecido como "Tranquilândia". A polícia colombiana destruiu no local 14 laboratórios, 14 toneladas de cocaína e grandes quantidades de substâncias químicas. Como

Nadia Soley Lizarazo Vargas 2008, p. 53) “este é o momento da internacionalização definitiva do modelo norte-americano de segurança nacional na política antidrogas”.

Segundo Vargas (2008, p. 53) a ratificação do tratado de extradição gerou um fenômeno ainda maior de violência para o país porque desde então se intensificaram as ações terroristas e homicidas cometidas por sicários⁶ e paramilitares contra diferentes personalidades públicas e até mesmo cidadãos comuns.

1.2.3. O Paramilitarismo

Os paramilitares surgiram legalmente na década de 1960 como parte dos esforços contra-insurgentes que atentavam contra a ordem social e a democracia que, para a esquerda insurgente, representava nada mais do que a emanação do pensamento burguês (RIVAS NIETO E GARCÍA, 2008, p. 43). Tiveram sua criação, controle e alcance regulamentados através de Leis e Decretos⁷ que permitiram a criação de organizações de defesa civil.

Supostamente o fenômeno do paramilitarismo se encerrou com o acordo que alcançaram o Partido Conservador e o Partido Liberal, em 1957, ao constituírem a Frente Nacional.

Contudo, sem nenhuma relação com estes grupos armados baseados na legalidade, em 1981 o Cartel de Medellín criou o primeiro grupo de paramilitares ilegais (SPENCER, 2011, p.23) em resposta ao sequestro realizado pelo M-19 de uma das irmãs de um dos integrantes do cartel⁸, denominado *Muerte a los Secuestradores - MAS*.

O MAS matou guerrilheiros, simpatizantes e combatentes de esquerda e mesmo após a libertação da refém pelo M-19, as atividades paramilitares

represália Pablo Escobar ordenou o assassinato do Ministro da Justiça, Rodrigo Lara. O incidente fez com que o presidente Belisário Betancur começasse a aplicar o mecanismo de extradição e passou a enviar membros dos cartéis às prisões norte-americanas. Para David Spencer o assassinato do Ministro foi a origem de uma crescente e duradoura guerra entre o Estado e as poderosas organizações do narcotráfico (SPENCER, 2011, p. 23)

⁶Palavra utilizada para denominar os assassinos contratados para cometer qualquer espécie de crime. O “sicariato” foi estimulado pelas atividades associadas ao problema da droga como modalidade de ‘ajuste de contas ou eliminação de inimigos, no entanto, se estendeu como mecanismo para resolução de múltiplos conflitos sociais e privados (SALAZAR apud VARGAS, 2008, p. 56).

⁷ O Decreto 3398 e a posterior Lei 48 permitiram a criação de Exércitos privados como forma de reação à violência das guerrilhas e à incapacidade do Estado colombiano de resolver seus problemas de ordem pública e os conflitos sociais (RIVAS NIETO E GARCÍA, 2008, p. 44).

⁸ Marta Nieves Ochoa, irmã dos Ochoa, conhecidos narcotraficantes de Medellín (RIVAS NIETO E GARCÍA, 2008, p. 50).

continuaram. No início, concentraram suas atividades na zona de Magdalena Médio e depois se expandiram para Córdoba, Urabá, Meta e Putumayo, região historicamente conflitiva e marcada pela colonização, e que concentra o paradigma do fenômeno paramilitar: “a emigração e a violência atreladas a quase total ausência do Estado” (RIVAS NIETO E GARCÍA, 2008, p. 50).

Com essa expansão cresceram também os enfrentamentos entre guerrilha e narcotráfico pela disputa de territórios, com a benevolência das Forças Armadas, na zona norte do país. As FARC queriam mais dinheiro que os narcotraficantes e adotavam um comportamento cada vez mais agressivo, ao mesmo tempo os membros do Cartel de Medellín começaram a lavar seu dinheiro mediante a compra de territórios, aprofundando cada vez mais a disputa (SPENCER, 2011, p. 23).

Novos grupos paramilitares ilegais se formaram em outros lugares, como por exemplo, as Autodefesas Campesinas de Córdoba e Urabá (ACCU) criadas pelos irmãos Castaño⁹ depois que as FARC mataram a seu pai, fato que explicaremos melhor mais à frente.

Contudo, ainda que nem todas as organizações paramilitares fossem cooptadas por narcotraficantes, a exemplo dos camponeses, que só queriam defender suas terras e dos militares, que apenas desejavam dar um fim à guerrilha, a maioria participou de atividades delitivas para financiar-se e, no final dos anos 1980, era difícil diferenciar umas e outras (SPENCER, 2011, p. 23 e RIVAS NIETO E GARCÍA, 2008, p. 45).

Essa aproximação dos militares com os grupos paramilitares deu-se devido a dois fatores importantes. Inicialmente, quando do governo do presidente Belisário Betancur, este realizou negociação com a guerrilha e lhes concedia anistia, fato que limitava o campo de atuação do Exército, irritando parte das Forças Armadas. Além disso, tradicionalmente os militares colombianos são provenientes de pequenas ou médias áreas rurais e possuíam o claro objetivo de defender a terra, os seus costumes, as tradições, a ordem social e as instituições (RIVAS NIETO e GARCÍA, 2008, p. 47). O resultado disso é que desde os anos 1960 parte do Exército colombiano se envolve com o paramilitarismo.

⁹ Carlos Castaño, principal líder das AUC foi um chefe paramilitar colombiano que, juntamente com seus irmãos Fidel Castaño e Vicente Castaño fundaram a ACCU, denominavam a si próprios como autodefesas camponesas que tinham como objetivo combater as guerrilhas colombianas (SPENCER, 2011, p. 23).

No entendimento de Nazih Richani (apud RIVAS NIETO e GARCÍA 2008, p. 48):

Os laços entre militares, narcotraficantes e paramilitares correspondem a doutrina de segurança nacional de contenção da ameaça guerrilheira mediante a perseguição de suas bases camponesas e de seus seguidores urbanos [...] É este tipo de guerra que convém, já que não implica custos nem para os militares, nem para o Estado, isto corre, de todas as maneiras, por conta dos narcotraficantes e grandes proprietários de terras.

No entanto, para Rivas Nieto e García (2008, p. 48), estas são palavras ideologizadas e excessivas, pouco acertadas e injustas com as Forças Armadas Colombianas, posto que, segundo eles, na atualidade, as Forças Armadas “mantêm uma tripla atitude com relação ao paramilitarismo”, conquanto que “há um setor que os rechaçam e os combate fervorosamente, outro que os aceitam e os justificam e um setor, talvez mais amplo que se comporta passivamente”.

Em 1989, grupos paramilitares, sob o comando de membros do Cartel de Medellín, realizaram uma emboscada contra membros do governo enviados para investigar seus delitos, provocando uma resposta agressiva por parte do Presidente Virgílio Barco (1986 – 1990), que passou a declarar ilegais todas as organizações paramilitares (SPENCER, 2008, p. 24).

Desde suas primeiras ações, o governo Barco procurou fortalecer e incrementar as capacidades operativas e operacionais da Polícia Nacional e das Forças Militares, a fim de colocá-las em posição de combater o narcotráfico e o terrorismo (VARGAS, 2008, p. 57). Isto significou uma grande mudança de pensamento, uma vez que o narcotráfico passou a ser considerado uma ameaça para a ordem social tão grande quanto a guerrilha o era.

Com relação aos cartéis, o governo Barco os definiu como sendo “uma classe criminal de caráter internacional que conseguiu refinar, até um ponto antes desconhecido, a operação ilegal do negócio multinacional da droga” (VARGAS, 2008, p. 61).

Aos grupos de narcotraficantes se atribuem os principais atentados nos últimos anos da década de 1980. São inúmeras as vítimas de suas ações. Os índices de homicídio, que haviam aumentado apenas levemente entre 1968 e 1980, recomeçaram a subir por volta de 1980, atingindo o número de 40 homicídios por 100 mil habitantes e, em 1985, aumentaram a ponto de atingir uma espécie de

recorde internacional em 1991, com cerca de 90 homicídios por 100 mil habitantes (PECÁUT, 2010, p. 42).

1.3. O IMPACTO DO FIM DA GUERRA FRIA NO CONFLITO COLOMBIANO

O período entre 1989 e 1991 foi um momento importante do final do século XX. As noções de paz, a harmonia de interesses e a segurança coletiva não eram mais entendidas de maneira linear pelos Estados, ou seja, nas palavras de Tereza Cristina Nascimento França (2011, p. 65) “era uma anarquia temperada por regras”.

No novo cenário internacional o objetivo dos Estados residia em sua própria sobrevivência e na competição, preocupados em impor seus interesses nacionais, ao mesmo tempo em que se preocupavam com a sua capacidade de controlar as consequências das decisões dos demais Estados e suas intenções (FRANÇA, 2011, p. 65).

Além disso, durante a bipolaridade os problemas de segurança internacional estavam, principalmente, vinculados às questões militares. Uma vez finda a Guerra Fria, novos temas e ameaças passaram a configurar na agenda internacional, somando-se a estes novos temas variáveis outras que possibilitassem explicar os fenômenos em questão (PAGLIAI, 2006, p. 26).

Assim, os mecanismos de segurança hemisférica dos Estados Unidos implementados na década de 1940, portanto, planejados sob a ótica do conflito bipolar, com objetivo de afastar a ameaça comunista da região, tornaram-se obsoletos diante das novas ameaças como o terrorismo, o crime organizado, as drogas, a corrupção e a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas, os desastres naturais e de origem humana e o tráfico de seres humanos.

Pode-se dizer que durante a Guerra Fria a identidade de interesses do Estado líder (EUA) com seus aliados era principalmente garantida pela "contenção", especialmente, da União Soviética, mas com o fim da Guerra Fria e a derrocada da URSS, os Estados Unidos passaram a exercer total hegemonia no sistema internacional.

Com relação a indiscutível hegemonia norte-americana no sistema mundial Buzan (2004, p. 89) afirmou que “a dinâmica de segurança do mundo atual define-se pela existência de uma superpotência (EUA) e quatro grandes potências (China, União Européia, Japão e Rússia)”. Segundo o autor, a disparidade de capacidade

entre os Estados Unidos e o grupo das grandes potências não permite que o sistema seja descrito como multipolar.

Contudo, Joseph Nye (1998, p.19) chama atenção para o aumento da influência da China, mas não deixa de destacar a posição ocupada pelos Estados Unidos como “a única superpotência com ativos globais em todas as dimensões do poder militar, econômico e político”.

Corroborando com as afirmações de Nye e Buzan, por sua vez Brigagão (2004, p. 73) ressalta, que:

Os Estados Unidos tornaram-se, após a queda da outra superpotência, a ex-URSS, e com o fim da Guerra Fria, a única nação no globo a deter, praticamente, todos os recursos de poder: o político-estratégico, o militar, o econômico, o financeiro, o tecnológico e o da comunicação virtual. Sua posição hegemônica o qualifica como uma poderosa força unipolar, o que determina a realidade política contemporânea.

Diante dessa nova conjuntura internacional pós Guerra Fria, os Estados Unidos se depararam com uma questão desafiadora: rever seus interesses estratégicos para enfrentar os novos conflitos e perpetuar o projeto hegemônico norte-americano.

No entanto, afirma Graciela di Conti Pagliai (2006, p.34) que a mudança de percepção da agenda de segurança no pós Guerra Fria não retirou a importância das questões de segurança estratégica norte-americana; o que ocorreu foi que elas assumiram uma nova dimensão, ao serem vistas de modo integrado com os novos temas de segurança internacional.

Segundo a autora:

A superioridade norte-americana que se mostra no sistema internacional pós Guerra Fria tem trazido inúmeras implicações para a agenda de segurança do hemisfério devido, inclusive, ao fato de que os Estados Unidos tem se valido dos desacordos entre países latino-americanos, passando a negociar acordos bilaterais em detrimento da multilateralidade.

E acrescenta que a dificuldade em se fixar uma agenda comum de segurança no continente americano está diretamente ligada ao papel de “sócio” hegemônico que os Estados Unidos desempenham na região.

Dentro deste contexto, a segurança hemisférica defendida pelos Estados Unidos pós Guerra Fria teve seu foco voltado para as “novas ameaças” (drogas ilícitas, democracia, pobreza, direitos humanos e meio ambiente), sendo que muitas

dessas preocupações internacionais foram identificadas na Colômbia, de modo que esta passou a ser caracterizada como a maior fonte de instabilidade regional.

1.3.1. O Combate ao Narcotráfico

Dois temas são apontados como extremamente importantes para os Estados Unidos e sobre os quais eles possuem imenso poder de arregimentação: terrorismo e narcotráfico (PAGLIAI, 2006, p. 34).

No discurso intitulado “Século das Américas”, em agosto de 2000, o então presidente norte-americano George Bush expôs os objetivos da política externa voltada para a segurança hemisférica do continente. Disse ele:

O primeiro objetivo de nosso hemisfério é a democracia. Nosso segundo objetivo é o livre comércio em todas as Américas, que será um passo em direção ao livre comércio em todo o mundo (...). Meu governo vai fomentar a democracia e nivelar as barreiras do comércio. Mas temos um terceiro ótimo objetivo. Devemos defender a segurança e a estabilidade do nosso continente contra as graves ameaças do crime organizado, narcotraficantes e grupos terroristas (NASSER, 2002, p. 01, tradução livre).

De certo, o narcotráfico na região andina é uma das questões mais importantes das últimas décadas para as Américas, adquirindo cada vez mais importância no planejamento estratégico norte-americano. Diante disso, definitivamente, a crescente participação da Colômbia na produção e no tráfico de drogas e o crescimento do seu conflito armado converteram oficialmente o país, aos olhos dos Estados Unidos, numa ameaça à estabilidade regional e à segurança nacional norte-americana (PARDO *et al.*, apud SANTOS, 2010, p. 71).

Por outro lado, considerando que a problemática da produção e do tráfico de drogas é um fator comum a todos os países da região andina, não se deve perder de vista que o problema do tráfico se apresenta com diferentes particularidades segundo cada país.

Com relação à Bolívia, afirma Rafael Villa (2005, p.164) que o cultivo sustenta economicamente milhares de famílias, além de ter uso tradicional nas culturas indígenas deste país. Com relação ao Peru, aponta o autor que o país também é produtor e exportador da folha de coca, gerando problemas de violência entre grupos da população de algumas regiões, a exemplo de Alto Huallaga.

Quanto ao Equador, Villa considera ser a principal rota por onde circulam a cocaína rumo aos mercados do norte. Destaca na Venezuela uma rota de fuga das exportações ilícitas de cocaína e um lugar muito importante para lavagem de dinheiro proveniente do narcotráfico. Por fim, com relação à Colômbia, afirma que se trata de um país de cultivo da folha de coca, de refinação da pasta e de exportação da cocaína, gerando problemas muito similares aos do Peru (violência entre grupos armados como a guerrilha, os narcotraficantes e os paramilitares).

A solução para o problema foi priorizar dois mecanismos: a erradicação e a interdição dos cultivos, de um lado, e a militarização do combate por outro, ambas as medidas foram mais de iniciativa dos Estados Unidos do que dos próprios países da região (VILLA, 2005, p.165).

De fato, desde a administração Reagan (1980 – 1988), os Estados Unidos tem definido as drogas como um problema de segurança nacional mesmo antes das definições de novas ameaças. Isso ocorre devido ao alto consumo de cocaína identificado no país.

Segundo dados de Paul Kennedy (apud VILLA, 2005, p. 177), “no início dos anos 1990, os Estados Unidos, com apenas 5% da população mundial, consumiam 50% de toda a cocaína produzida no mundo”.

Logo, para Washington, dentro desta estratégia de combate às drogas, o combate a esta ameaça deveria ser contundente e no local da oferta da droga (VILLA, 2005, p. 177), ou seja, atacar a produção diretamente na origem dos países da região andina.

Neste âmbito, o foco central na chamada Guerra às Drogas transformou-se, no início da década de 1990, na Estratégia Andina, que continha quatro pontos fundamentais: (a) fortalecimento das instituições políticas dos principais países que ofereciam drogas ilícitas (Bolívia, Colômbia e Peru);(b) fortalecimento de unidades militares e policiais encarregadas de combater o circuito da droga (erradicação do cultivo, comércio de substâncias químicas, destruição de laboratórios, identificação de rotas e de lavagem de dinheiro);(c) assessoramento militar e policial aos países andinos para desmantelamento dos cartéis da droga, que inclui, no caso da Colômbia, uma política de extradição de narcotraficantes e, por fim, (d) assistência comercial e social aos países andinos mencionados para atenuar as consequências sociais que teriam, como de fato tiveram, com a privação de meios de subsistência nas comunidades locais (VILLA, 2005, p. 178).

Ademais, os Estados Unidos lançaram, ainda, a estratégia de ‘certificação’ para pressionar os países da região a voltarem seus esforços contra o narcotráfico. Nas palavras de Rafael Villa (2005, p. 179), “esta política consiste em publicar, ao início de cada ano, uma lista de países que, a juízo de Washington, não foram suficientemente cooperativos no combate à produção de drogas ilícitas”.

Não obstante, dentro da lógica de castigo e recompensa, essa “descertificação” ocasionava punições como a suspensão das ajudas comerciais, sociais e militares, além da dificuldade em obter empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI.

Ainda na década de 1990, durante o governo do presidente Ernesto Samper (1994 – 1998), acusado pela Agência Antidrogas dos Estados Unidos – DEA de ter tido sua campanha financiada pelo narcotráfico e de que o seu governo era uma narcocracia, a Colômbia chegou a ser “descertificada” em duas ocasiões, em 1996 e 1997 (VILLA, 2005, p. 178 e SPENCER, 2011, p. 44).

Mesmo diante de tais medidas impostas pelos Estados Unidos, durante o governo Samper, guerrilha e paramilitares proliferaram rapidamente e realizaram ataques agressivos cada vez mais frequentes, os primeiros contra o governo e a infraestrutura econômica do país e os segundos contra os guerrilheiros (SPENCER, 2011, p. 46).

1.3.2. A Criação das AUC

Enquanto o governo se focava na luta contra o Cartel de Cali¹⁰ que surgiu a fim de preencher o vazio deixado pelo Cartel de Medellín (1981 – 1991) e tomou o controle de grande parte do negócio do narcotráfico na Colômbia, as FARC aumentaram consideravelmente o ritmo e a intensidade de suas operações, lançando repetidos ataques contra as instalações mais remotas da Polícia e da Força Pública, fazendo com que os habitantes destas regiões ficassem ausentes de forças policiais que lhes resguardassem seus direitos.

Embora tivesse sido iniciada a chamada “guerra de movimento” em 1996, a maioria das ações correspondiam ainda a guerra de guerrilhas tradicional,

¹⁰O Cartel de Cali era igualmente mafioso, mas mais estratégico e menos violento contra o Estado, que o Cartel liderado por Pablo Escobar, preferindo comprar a confrontar. A estratégia preferida do Cartel de Cali era penetrar no Estado através da corrupção, financiando campanhas políticas incluindo a que levou a Presidência em 1994 Ernesto Samper. (SPENCER, 2011, p. 28).

emboscadas e assaltos aos postos de polícia em localidades pequenas (SPENCER, 2011, p. 46).

Para muitos analistas, algo deveria ser feito rapidamente, pois, da forma como avançavam os fatos, era apenas uma questão de tempo para as FARC obterem capacidade real de curvar o governo colombiano. (PECÁUT, 2010, p. 46).

Os grupos guerrilheiros estavam cada vez mais e mais envolvidos em sequestros, extorsões e tendo o narcotráfico como fonte desmedida de recursos que, por sua vez, lhes permitiam como a nenhuma outra guerrilha latino americana estarem fortemente militarizadas para atingir com ênfase o governo e a população em geral (SPENCER, 2011, p. 53).

Dada a passividade do governo Samper para atuar contra uma guerrilha que estava dividindo territorialmente o país e maltratando seus habitantes, os grupos paramilitares não apenas duplicaram em membros como se organizaram, em 1997, em uma estrutura única nacional chamada Autodefesas Unidas da Colômbia – AUC, resultado da unificação de várias organizações paramilitares.

Em teoria, a criação das AUC legitimaria o movimento através de um comando unificado de presença nacional, assim como através do desenvolvimento de um programa político unificado conhecido como *Colombia Libre* (SPENCER, 2011, p. 50).

Criadas pelo paramilitar Carlos Castaño, líder principal das Autodefesas Campesinas Unidas de Córdoba - ACCU, desenvolveram uma ideologia de renúncia ao poder soberano do Estado para justificar sua existência e criaram várias escolas onde treinavam e catequizavam seus exércitos.

No entendimento de David Spencer (2011, p. 50),

Esta ideologia girava em torno do conceito de abdicação do Estado, pois as AUC reclamavam que devido a incapacidade estatal de prover segurança a população contra as guerrilhas marxistas, eles, como cidadãos, tinham o direito de tomar as armas e organizar-se para a auto-defesa.

Diante disso, logo após a criação das AUC, os insurgentes começaram a ser desafiados nas regiões onde o narcotráfico tinha a primazia.

Foi durante o governo de Andrés Pastrana (1998 – 2002) que as AUC se expandiram agressivamente, crescendo a um ritmo que refletia não só a decepção popular com os fracassados processos de paz, mas também seus esforços para

chegar a ser um ator importante, a ponto de não ser excluído de nenhum acordo de negociação para o fim da guerra (SPENCER, 2011, p. 71).

Contudo, pra crescer e se expandir, os paramilitares, da mesma forma que a guerrilha, acabaram por se tornarem dependentes do narcotráfico, e aproximadamente 70% das suas finanças, na época do presidente Pastrana, eram provenientes das drogas, o que lhes possibilitava a arregimentação de cinco mil novos combatentes por ano (SPENCER, 2011, p. 72).

Por outro lado, a guerrilha não aceitou passivamente a arremetida das AUC no negócio do narcotráfico e contra atacaram fortemente os paramilitares. De todas as formas, ambos os grupos continuaram assassinando membros das redes de apoio do outro e, frequentemente, ocorriam combates maiores com consequências diretas para as populações das localidades afetadas.

1.4 O PLANO COLÔMBIA

Depois de um período tenso nas relações bilaterais durante o governo Samper, a chegada de Andrés Pastrana à Casa de Nariño (1998 – 2002) foi considerada como “a oportunidade ideal para se restabelecer a normalidade nas relações com os Estados Unidos” (AYALA, 2008, p. 146).

Pastrana iniciou seu mandato na intenção de conseguir uma paz negociada com o conflito armado. Para tanto, colocou o tema da paz na Colômbia como sendo o assunto central nas relações com os Estados Unidos, sob o argumento de que, com a obtenção de um acordo negociado com a guerrilha, seria possível enfrentar o problema das drogas com maior efetividade (AYALA, 2008, p. 146).

Antes mesmo de assumir o cargo, ainda durante a campanha, Pastrana enviou uma comissão para se reunir com as FARC para verificar a disposição da guerrilha, na hipótese de uma proposta de paz. Muito embora as FARC tenham se mostrado receptiva às negociações, fato que influenciou positivamente a campanha do então candidato, o processo não alcançaria êxito dado a falta de vontade real das FARC em negociar a paz (SPENCER, 2011, p. 54).

Como parte da primeira versão do Plano Colômbia, o governo disponibilizaria às FARC uma zona desmilitarizada para que ali pudessem realizar as negociações sem o temor de serem atacados. Além disso, a agenda seria aberta, ou seja, tudo poderia ser negociado e para garantir a boa fé do governo Pastrana convidaria a

comunidade internacional para observar o cumprimento dos acordos a que se chegassem (SPENCER, 2011, p. 55).

O conceito original contemplava obter ajuda internacional para executar programas de desenvolvimento social e apoio no processo de paz, assim como a substituição voluntária de cultivos ilícitos.

Para por em andamento o seu processo de paz, Pastrana resolveu desmilitarizar a região de La Uribe e mais outros quatro municípios situados na zona de Caguán (Caquetá), num total de 42.000 km² (PECÁUT, 2010, p. 46).

No entanto, as FARC entendiam por “desmilitarização”, bem mais que a saída de militares ou policiais. Elas logo expulsariam também todos os outros representantes do Estado, juízes, funcionários etc. e nem cogitavam a sua própria inclusão no processo de desmilitarização.

Conforme explica Daniel Pecáut (2010, p. 46):

As FARC não apenas conservaram seus combatentes na zona, como também, escancaradamente, converteram a região em base de treinamento, em ponto de partida ou retirada de algumas de suas operações de guerra. De fato, não se podia falar em trégua, e os combates continuaram mais que nunca em todo o restante do território.

À época Pastrana falou da necessidade de uma espécie de “Plano Marshall” para ajudar o país a lutar contra o narcotráfico. Poucos dias depois de sua posse se referia ao seu plano da seguinte maneira:

Estou convidando a comunidade internacional e a todos os colombianos para que contribuamos com um plano ao estilo Plano Marshall para a paz na Colômbia. Este Plano não pode ser entendido como uma simples bolsa de recursos, é algo muito mais profundo. Constitui um somatório de recursos educativos, científicos, técnicos, culturais, sociais, econômicos e políticos com o objetivo de aumentar as energias com as quais esta nação conta (...) (AYALA, 2008, p. 146, tradução livre).

Apesar do propósito de uma paz negociada Pastrana entendeu que seu governo não poderia negociar um acordo de paz encontrando-se em uma posição debilitada. Assim, ordenou às Forças Militares a restauração da presença do Estado em todas as áreas que estavam abandonadas, mas sem o uso da força e ressaltando o respeito aos direitos humanos.

Contudo, esta primeira versão do Plano Colômbia equiparado a um Plano Marshall não foi levado adiante, tendo em vista que para os Estados Unidos o plano

era demasiado vago e utópico e não oferecia uma solução rápida aos interesses norte-americanos: guerra antidrogas, estreitamento dos laços militares entre os países e estabilidade de uma região com governos eleitos, capitalistas e abertos à economia mundial (AYALA, 2008, p. 147).

Ademais, o fracasso evidente nas negociações estava acabando com a popularidade presidencial, na medida em que a população se sentindo cada vez mais aterrorizada pelas FARC, clamava por uma solução militar.

De fato, qualquer aproximação inicial entre governo e guerrilha foi rompida depois do assassinato de três ativistas norte-americanos que trabalhavam com um grupo indígena em Arauca, zona bastante conhecida por abrigar importantes poços de petróleo, onde, inclusive, funcionava a petrolífera norte-americana *Occidental Petroleum Inc* (VILLA, OSTOS, 2005, p. 98).

Dessa forma, como o presidente considerava Washington como o mais importante aliado para a pacificação e estabilização da Colômbia e pregava o restabelecimento das relações entre os países (VILLA; OSTOS, 2005) após os “conselhos”¹¹ dos Estados Unidos aceitou reformular completamente o Plano, que foi instaurado em 1999, em busca de apoio financeiro para solucionar seus problemas internos de violência, desigualdade social e econômica.

Contudo, o governo colombiano não contava com recursos suficientes para implantá-lo sozinho e em 1999 recorreu ao poderio financeiro norte americano, solicitando U\$ 500 milhões de dólares para equipar verdadeiramente suas Forças Armadas (SPENCER, 2011, p. 56) e ao mesmo tempo em que os Estados Unidos responderam positivamente, insistiram que o dinheiro não poderia ser utilizado no combate às guerrilhas, mas sim aplicado na luta contra o narcotráfico, redirecionando o Plano.

Embora seja possível perceber que desde 1988, em cada estratégia anual antidrogas, estava incluso o uso das Forças Armadas¹², a entrada em vigor do Plano

¹¹ Em agosto de 1999, o terceiro funcionário do departamento de Estado norte americano Thomas Pickering foi a Bogotá com a finalidade de expressar as ressalvas do seu país diante da problemática situação no gerenciamento da zona de desmilitarização com as FARC. Pickering advertiu o presidente Pastrana que os Estados Unidos defendiam a opinião de que o mesmo tinha sido demasiado suave em seu trato com as FARC e que, caso seu comportamento no processo de paz não mudasse, a Colômbia poderia eventualmente perder o respaldo norte americano (AYALA, 2008, p. 149).

¹² A cooperação entre Colômbia, países andinos e Estados Unidos foi intensa durante a administração Reagan (1980 – 1988), envolvendo a assinatura de acordos para o fornecimento de equipamentos, treinamento de militares e de policiais, além da presença de assessores norte-americanos (VILLA e OSTOS, 2006, p. 94).

Colômbia pressupunha um envolvimento mais drástico e direto do governo norte-americano no combate ao narcotráfico.

Conforme destacou o professor David Spencer (2011, p. 56), quando foi publicado, em 1999, o Plano Colômbia incluía dez estratégias principais:

1. Econômica, para gerar empregos como contrapeso ao narcotráfico;
2. Fiscal e econômica, para estimular a atividade econômica que incluía medidas de austeridade para recuperar a reputação da Colômbia;
3. De paz, para negociar o fim da violência com as guerrilhas, sem sacrificar a integridade territorial e os direitos humanos;
4. De defesa, para reestruturar e modernizar as Forças Armadas e a Polícia Nacional;
5. De justiça e direitos humanos, para avançar com as reformas legais já iniciadas;
6. Contra o narcotráfico, em aliança com outros países para atacar toda a cadeia de atividades ilícitas, desde o cultivo até a produção;
7. De desenvolvimento alternativo, para oferecer aos camponeses de áreas de cultivos de coca, alternativas ao cultivo ilícito;
8. De participação social, para obter mais transparência nos governos locais e pressionar contra os sequestros, a violência e o deslocamento forçado;
9. De desenvolvimento humano, para melhorar a educação e a saúde e para oferecer oportunidades aos jovens colombianos;
10. Internacional, para obter suporte político e material da comunidade internacional na luta contra o narcotráfico e para avançar-se no processo de paz com as guerrilhas.

Quanto à problemática da efetividade do acordo, Nathalie Pabón Ayala (2008, p. 150) destaca que “da mesma forma, tanto no Plano, como na percepção norte-americana da problemática colombiana, há uma indefinição dos limites existentes entre o narcotráfico e o conflito armado colombiano”.

Informa a autora que a crise do Estado colombiano não se deve à incapacidade do sistema político para representar e resolver o acumulado de conflitos políticos, econômicos e culturais da sociedade, mas ao déficit fiscal, que lhes impede de crescer na guerra no mesmo ritmo das novas estruturas dos atores armados irregulares (2008, p. 150), que possuem no tráfico de drogas sua fonte inesgotável de dinheiro.

Diante disso foi proposto então, um conceito de fortalecimento do Estado, que abarca principalmente o aumento de sua capacidade militar, ignorando a profundidade dos fenômenos de corrupção e impunidade (AYALA, 2008, p. 150).

Como afirma Antônio Navarro Wolf (apud SANTOS, 2006, p. 66):

O Plano Colômbia de Pastrana, em sua versão original, não era isto. Quando começaram as conversações de paz entre o governo e as FARC no

Sul do país foi desenhado um plano de investimentos produtivos e de desenvolvimento nas áreas pobres e isoladas do país e também ficou decidido que as FARC e o governo decidiriam os destinos dos recursos econômicos provenientes da comunidade internacional. Quando entraram os norte-americanos em cena em 1999, a primeira coisa que fizeram foi descartar as FARC das discussões sobre o emprego dos recursos econômicos do Plano Colômbia. Segundo, armaram um pacote de ajuda ao exército e tomaram o controle da guerra no sul. Desaparecia então todo o conteúdo de paz que tinha a versão inicial do plano, transformando-se em um plano antidrogas e contra insurgente. As FARC repudiaram o plano sob a alegação de agressão ao processo de paz e, por consequência, seguiram a tarefa de continuar o conflito.

No ano 2000, os Estados Unidos aprovaram, finalmente, U\$ 1.100 milhões de dólares para apoiar o Plano Colômbia, dividido entre assistência para a Polícia Nacional e Forças Armadas e para programas de desenvolvimento alternativo. Contudo, as outras fontes de financiamento¹³ provenientes dos países europeus e da própria Colômbia falharam (SPENCER, 2011, p. 57).

Dos recursos financeiros que seriam destinados a Colômbia, aproximadamente 55% foram dirigidos às Forças Armadas e 27% à Polícia Nacional, enquanto que os projetos de desenvolvimento alternativo obtiveram somente 9% dos recursos, assistência a deslocados, 3%, reforma judicial, 2%, proteção de direitos humanos, 1%, e recursos para a paz, menos de 1%, (VILLA; OSTOS, 2005, p. 09).

Diante deste fato, o Plano Colômbia terminou sendo vinculado à ajuda norte-americana de combate ao narcotráfico e não à estratégia integral do governo.

Outra questão que merece destaque, segundo Marcelo Santos (2010, p.74), é que parte do montante financeiro oficial destinado a fins militares na Colômbia foi utilizada diretamente para a compra de serviços e equipamentos militares de empresas norte-americanas, como a *Bell Textron*, a *Lockheed Martin* e, nas palavras de Anzola (apud VILLA; OSTOS, 2005, p. 95), “para a contratação de mercenários deste país que virão a combater na Colômbia”, ou seja, o dinheiro investido em parte voltou para os Estados Unidos.

Com os recursos do Plano Colômbia, a Colômbia se converteu no terceiro país do mundo que mais recebe ajuda militar norte-americana, depois de Israel e Egito (AYALA, 2008, p.151) e, em sintonia com a concepção norte-americana do

¹³ O custo antecipado do plano era de R\$ 7.440 milhões de dólares em um período de três anos. Deste dinheiro, R\$ 3.030 milhões já estava reservado para o pressuposto nacional. Outros R\$ 600 milhões seriam provenientes de impostos extraordinários denominados “abono de paz”, enquanto que R\$ 900 milhões se solicitaria à comunidade internacional. Aos Estados Unidos seria solicitado o total de R\$ 1.570 milhões e o restante se procuraria tirar de outras fontes de investimentos (SPENCER, 2011, p. 57).

conflito, foram adotadas políticas com um forte conteúdo militar para liquidar a insurgência ou pelo menos controlá-la e limitar ou minar suas ligações com o narcotráfico e o comércio de sequestros.

1.4.1 Fortalecimento e Modernização das Forças Armadas

Ainda que na década de 1980 seja possível encontrar antecedentes de militarização da política contra o narcotráfico, a exemplo da administração do presidente norte-americano Ronald Reagan, foi com o Plano Colômbia que o desenvolvimento militar colombiano atingiu seu ponto máximo, devido a participação direta e aberta das Forças Armadas nesta tarefa.

Analisando as dez estratégias em que se baseia o Plano Colômbia, percebe-se claramente a centralização nas Forças Armadas, uma vez que sua quarta proposição se refere à reestruturação e modernização das mesmas e da Polícia Nacional como ponto de partida para o fortalecimento da defesa nacional.

Até o final dos anos 1990, a erradicação de cultivos ilícitos através de fumigação foi realizada por aviões norte-americanos, acompanhados por helicópteros e aviões da Polícia Nacional colombiana. Contudo, por não oferecerem modalidades de cultivos alternativos aos proprietários rurais, essas regiões de cultivo apenas foram se deslocando para outras localidades, até que alcançaram a região de Putumayo, zona dominada pelas FARC, ficando claro para Washington que o controle do grupo guerrilheiro era muito forte, e que seria insuficiente apenas a fumigação (AYALA, 2008, p. 153).

Diante disso, os norte-americanos passaram a considerar que o narcotráfico e a insurgência são partes de um mesmo problema e neste cenário é que se dirige a atenção para o Exército colombiano, sob a justificativa da necessidade deste em apoiar as operações da Polícia Nacional na sua tarefa de erradicação.

Assim, após sugestão do chefe do *Comando Sul* dos Estados Unidos, depois de derrotas militares das unidades das Forças Armadas Colombianas pelas FARC (SPENCER, 2011, p. 64), o até então chamado Batalhão Contra o Narcotráfico, criado pelo Comandante Geral colombiano Fernando Tapias, evoluiu e transformou-se na Brigada Contra o Narcotráfico, complementado por dois batalhões adicionais, conforme tabela abaixo:

TABELA 1 – Distribuição do Efetivo da Brigada contra o Narcotráfico

BRIGADA ANTINARCÓTICOS	
Batalhão Antinarcóticos 1	931 militares colombianos e 65 assessores militares norte-americanos, com sede em Tolima e Tres Esquinas (Caquetá).
Batalhão Antinarcóticos 2	798 militares colombianos e 65 assessores militares norte-americanos, com sede em Larandia (Caquetá).
Batalhão Antinarcóticos 3	798 militares colombianos e 90 assessores militares norte-americanos, com sede em Larandia (Caquetá).

(Ayala, 2008, p. 154)

Apenas o programa de helicópteros ocupou mais de 70% dos investimentos norte-americanos, sendo adquiridos 60 novos helicópteros (“Black Hawk” e “Huey”), além de equipamentos bélicos, infraestrutura e programas de inteligência (AYALA, 2008, p. 154).

Notoriamente o Plano Colômbia coloca as estratégias militares como ponto fundamental da política antidrogas, sendo a criação da Brigada Contra o Narcotráfico do Exército a evidência mais representativa desta característica, com o deslocamento do Comando Antidrogas da Polícia Nacional para as Forças Militares e a determinação da divisão entre as funções policiais e militares.

Como parte desse fortalecimento militar a Força Aérea colombiana recebeu ajuda para aumentar sua capacidade de interdição aérea com a modernização da frota de aviões, capacitação e treinamento de suas tripulações (SPENCER, 2011, p. 64).

Para a Armada Nacional (Marinha), foram adquiridos 20 botes de comando e controle e 09 embarcações blindadas para transporte de tropas em operações fluviais, além de terem ativado a Força de Deslocamento Rápido - FUDRA, que foi concebida para fazer frente a assaltos em lugares distantes dos locais de maior concentração das tropas e para reforçar operações importantes (AYALA, 2008, p. 156, 157).

Em menos de quatro anos o país triplicou o número de soldados profissionais, de menos de 20.000 para 60.000. O total de soldados combatentes cresceu de 79.000 para aproximadamente 140.000. As brigadas¹⁴ móveis aumentaram de 03 para 07, enquanto que as fluviais de 04 para 07. A quantidade de fuzis Galil cresceu

¹⁴ Agrupamento de tropas.

de 105.000 para 165.000 e, em matéria de helicópteros, passou de 76 para 170 (AYALA, 2008, p.158).

Sobre a evolução militar ocorrida neste período, Natalie Ayala (p.158) destacou:

O fortalecimento militar no governo Pastrana foi tão importante que inclusive seus maiores críticos reconheceram que ao mesmo tempo em que fazia concessões às FARC em Caguán, Pastrana obteve para as forças militares o maior apoio financeiro, com recursos próprios e com aparato disponibilizado pelos Estados Unidos para o desenvolvimento do Plano Colômbia que já receberam em toda sua história.

Em que pese todo o incremento militar recebido pela Colômbia durante o governo Pastrana, ao final do seu governo constatou-se, na verdade, um fortalecimento dos chamados “inimigos do Estado”. Para David Spencer isso ocorreu em parte por causa do fracasso do processo de paz, em parte devido a atitude passiva do governo e em parte por causa do poderoso combustível financeiro do narcotráfico (2011, p. 66)

Segundo dados do Ministério da Defesa Nacional colombiano - MDN (COLOMBIA, 2005a), de 1998 para 2002 o efetivo das FARC cresceram 50%, passando de 11.300 combatentes para 16.900 combatentes. Apesar dos duros golpes sofridos pelo ELN, este grupo também cresceu ainda que de maneira leve, passando de 3.500 combatentes em 1998 para 3.700 em 2002. Contudo, foram os paramilitares que tiveram crescimento significativo, como resultado das contradições entre as políticas de governo adotadas e a real situação nas localidades, triplicando de 4.500 combatentes em 1998 para 12.175 em 2002, a exemplo das AUC.

Apesar dos esforços relativos à luta contra o narcotráfico, os cultivos ilícitos também cresceram em 42%, passando de 101.800 hectares em 1998 para 144.450 hectares em 2002. Os homicídios aumentaram em 25%, de 23.096 em 1998 a 28.837 em 2002 e os sequestros de 2.609 para 2.882, um crescimento de 10% (COLOMBIA, 2005a).

Além disso, destaca David Morales (2004, p. 64) que o conflito colombiano cresceu durante os quatro anos do governo Pastrana de tal forma que os níveis de violência registrados foram tão altos que marcaram recordes e ao mesmo tempo chamaram atenção das agências internacionais, ONGs e organismos multilaterais de proteção dos direitos humanos principalmente.

Sem dúvida, o apoio político e financeiro despendido pelos Estados Unidos não tinha precedentes, tampouco poderia se comparar a qualquer ajuda recebida por qualquer país latino americano. No entanto, as ajudas estavam focadas quase que totalmente na luta contra as drogas, considerando que falar das FARC era o mesmo que falar do narcotráfico, devido à íntima ligação que a esta altura tinha o grupo guerrilheiro com o negócio das drogas em suas fases de cultivo e processamento.

Em afronta direta aos direitos humanos, o Plano Colômbia incluía, ainda, um procedimento que permitia que o presidente dos Estados Unidos abrisse mão das condições associadas ao monitoramento do quadro de direitos humanos dos países receptores de ajuda financeira. Uma dessas condições foi imposta, por exemplo, através da Emenda Leahy, que proibia qualquer ajuda militar a unidades militares estrangeiras que fossem acusadas de estar violando os direitos humanos, para prover uma ajuda que fosse do interesse da segurança nacional norte-americana (DARIO, 2010, p. 616).

No entendimento de David Spencer, um dos aspectos mais controversos do programa de ajuda norte-americana foram os requerimentos de direitos humanos para determinar quando a ajuda militar poderia ou não ser utilizada, devido à íntima relação da guerrilha com o narcotráfico que dificultava a distinção de quando um guerrilheiro se tratava de revolucionário ou de narcotraficante (2011, p. 65).

Devido à Emenda, muitas denúncias de abuso aos direitos humanos foram realizadas através de grupos de direitos humanos que, em alguns casos, eram organizações de fachada da guerrilha ou dos paramilitares, com o único objetivo de evitar que as Forças Militares recebessem ajuda norte-americana e freassem a perseguição contra eles (SPENCER, 2011, p. 65).

Decerto a violência era generalizada na região. Em março de 2001 o Departamento de Estado norte-americano tornou público em seu Informe Anual sobre os Direitos Humanos na Colômbia, correspondente ao ano 2000, os numerosos abusos aos direitos humanos cometidos pelas FARC dentro e fora de sua zona de mobilização, os ataques às populações com cilindros de gás, o aumento do número de sequestros por parte das guerrilhas e das AUC, assim como os massacres e execuções sumárias cometidas por estes grupos. Com relação às Forças Armadas e à Polícia Nacional, o relatório informou que também cometeram numerosas violações aos direitos humanos durante o ano examinado, ressaltando,

ainda, a existência de vínculos entre as forças de segurança e os paramilitares (ROJAS, 2007, p. 17).

No entanto, independentemente, com muitas ou poucas denúncias, com fundamentos ou sem, o então presidente Bill Clinton impôs sua autoridade para enviar a ajuda militar do Plano Colômbia, justificando que os esforços na luta contra as drogas eram vitais para a segurança nacional dos Estados Unidos (SPENCER, 2011, p. 65).

1.4.2 Implicações dos Ataques de 11 de Setembro de 2001

Os ataques terroristas sofridos pelos Estados Unidos em 11 de Setembro de 2001 (11-S) resultaram em uma mudança na política externa e em um novo conceito de segurança nacional norte-americana.

No entendimento de Nizar Messari (2004, p.132) a ofensiva terrorista contra os Estados Unidos no dia 11 de setembro de 2001 teve três consequências principais. A primeira se refere ao debate sobre a necessidade de redefinir o que se entende por segurança, a segunda consequência foi a transformação do terrorismo como novo principal inimigo dos Estados Unidos, enquanto a terceira consequência foi a reelaboração da estratégia de defesa norte-americana.

Dentro do panorama pós 11 de Setembro, David Morales (2004, p. 61) destaca que “entre as mudanças mais marcantes que se pode registrar dentro dessa nova realidade da ordem imediatamente estabelecida após 11-S, sem dúvida, e com total certeza é que os Estados Unidos se sentiram, pela primeira vez em sua história moderna, vulneráveis”.

O novo consenso mundial sobre a política que regeria as relações internacionais o terrorismo passa a ser identificado como o problema mais grave da humanidade e, em contrapartida, a ação militar o instrumento mais efetivo para combatê-lo (MORALES, 2004, p. 62).

A partir de então o pior inimigo da humanidade e da ‘América’ já não é o narcotráfico, que ficou em segundo plano, mas sim o terrorismo.

Os acontecimentos do 11 de Setembro foram tão importantes que transformaram também a política externa norte-americana para a América Latina. Segundo Messari (2004, p. 141), a postura dos Estados Unidos em lidar com o que eles chamam de ameaça do terrorismo, define a política do país não apenas na Ásia

e no Oriente Médio, mas também na América Latina, tornando a segurança o principal ponto da agenda bi e multilateral nas Américas.

Especificamente nas relações entre Estados Unidos e Colômbia, o 11 de Setembro contribuiu para enterrar definitivamente a dimensão política e democrática do Plano Colômbia e a privilegiar a via militar. Dessa forma a cooperação em direção à Colômbia não precisava mais ser justificada como uma política antidrogas, mas sim antiterror, porque para os norte-americanos é muito mais grave ser terrorista que ser narcotraficante.

Como bem coloca Rafael Villa e Maria del Pilar Ostos (2005, p. 99), “o que possibilitou essa mudança foi que, após os atentados terroristas, o governo do então presidente W. Bush (2001 – 2009) deixou de diferenciar ações de grupos guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes na região andina”. A partir de então Estados Unidos e Colômbia passaram a pressionar os demais países andinos a classificar as FARC como grupo terrorista.

Conforme sustentado por Diana Rojas e Adolfo Cruz (2008, p. 12), as consequências dos atentados do 11-S sobre o conflito colombiano foram reais. Seu principal efeito nas relações bilaterais entre Estados Unidos e Colômbia consistiu na assimilação e conjunção entre a luta antinarcóticos e a luta contrainsurgente.

A partir disso, toda e qualquer intervenção militar na região se “justificava” em virtude de que as FARC, assim como o ELN e as AUC, entraram na lista das organizações terroristas do Departamento de Defesa Norte-Americano (ROJAS e CRUZ, 2008, p. 11).

Isto ficou evidente na forma como as FARC, o ELN e as AUC foram mencionados em numerosas ocasiões por parte dos funcionários e políticos norte-americanos como exemplo de que a luta contra o terrorismo é de alcance mundial e não apenas dirigida aos grupos fundamentalistas islâmicos.

Apenas para citar alguns exemplos, dias após o atentado contra as Torres Gêmeas, o então Senador norte-americano Chuck Hagel, em 30 de setembro de 2001, qualificou o assassinato da ex-Ministra de Cultura colombiana Consuelo Araujo Noguera, que se encontrava sequestrada pela guerrilha das FARC como um ato terrorista (ROJAS e CRUZ, 2008, p. 12).

Em seguida, em um artigo publicado no jornal Cubano *El Nuevo Herald*, o presidente da Comissão de Inteligência, o Senador Bob Graham, afirmou que “cada

dia que passa, a guerrilha colombiana está mais parecida com a organização de Osama Bin Laden” (ROJAS e CRUZ, 2008, p. 12, tradução livre).

Ao mesmo tempo a então embaixadora dos Estados Unidos na Colômbia, Ann W. Patterson comparou os três grupos classificados como terroristas com os do Afeganistão e anunciou medidas para privar os terroristas e outros atores criminosos do acesso ao sistema financeiro internacional, anunciando que “os Estados Unidos querem processar os membros dos três grupos que estão envolvidos com o narcotráfico e a lavagem de dinheiro e buscará sua extradição” (ROJAS e CRUZ, 2008, p. 12, tradução livre).

Dessa forma, depois do 11-S, predominou o argumento de que a campanha contra o terrorismo demandava a continuidade da ajuda militar na Colômbia voltada para operações antinarcóticos, pondo fim à ambiguidade existente com relação ao Plano Colômbia, acerca de se se tratava de uma luta contra as drogas ou uma luta contrainsurgente.

Como bem explica Nathalie Ayala (2008, p. 164) os fatos do 11 de setembro de 2001 redirecionaram a política internacional dos Estados Unidos de maneira definitiva. A partir daquele momento “o binômio narcotráfico e terrorismo se fez inseparável”.

CAPÍTULO 2

1. A POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA DO GOVERNO DE ÁLVARO URIBE (2002 – 2010).

1.1. O PLANO COLÔMBIA E A POLÍTICA DE SEGURANÇA DEMOCRÁTICA - PSD

Tendo como marco a luta internacional contra o terrorismo, Álvaro Uribe Vélez se coloca dentro da nova doutrina de segurança norte-americana como aliado incondicional, que incorpora com entusiasmo a terminologia do antiterrorismo e utiliza o pacote de assistência dos Estados Unidos que herdou dentro de uma lógica de contrainsurgência (CARVAJAL e PARDO apud AYALA, 2008, p. 165).

Depois do fracasso das negociações de paz do governo Pastrana com as FARC, dada a falta de vontade real do grupo guerrilheiro de alcançar um acordo de paz, a população, sentindo-se enganada, passou a exigir cada vez mais uma solução para o conflito pelas vias militares (AYALA, 2008, p.165 e SPENCER, 2011, p. 77).

Para Elias David Morales (2004, p. 284), o estopim que levou o então presidente Pastrana a cancelar as negociações de paz com as FARC foi “o alarmante aumento de sequestros políticos e atentados terroristas à população civil” que resultou em um discurso de tolerância zero contra estas ações da guerrilha¹⁵.

Logo, as capacidades militares acumuladas durante os últimos anos do governo Pastrana abriram caminho para que os colombianos votassem no programa de Segurança Democrática proposto pelo então candidato Álvaro Uribe que, em 2002 subiu ao poder, eleito com 53% dos votos no primeiro turno, fato que nunca ocorrera no país desde a introdução desta modalidade na Constituição de 1991 (TICKNER e PARDO, 2003, p. 63).

Contudo, a proposta política apresentada por Uribe era diferente, ou melhor, oposta à maneira tradicional que explicava a origem da pobreza e da exclusão política em função da violência, ou seja, enquanto que para alguns a Colômbia era

¹⁵Em 20 de fevereiro de 2002, as FARC sequestraram um avião comercial em que viajava o presidente da Comissão de Paz do Congresso e retiveram todos os passageiros. Na mesma noite, o presidente anunciava pela televisão, em rede nacional, o fim do processo de paz (VILLA e VIANA, 2008, p. 166).

violenta porque havia pobreza e exclusão política, para Uribe havia pobreza e exclusão política porque a Colômbia era violenta.

Sobre o assunto explica David Spencer (2011, p.77, tradução livre):

Durante os últimos 20 anos ou mais na Colômbia prevaleceu a teoria de que a violência tinha sua origem nas difíceis condições sociais e políticas vividas diariamente pelo povo colombiano [...]. Contudo, Uribe observou que durante esses anos os diferentes governos haviam implantado diversos programas sociais, haviam centrado seus esforços em políticas de luta contra a pobreza, haviam aprofundado a participação da população e a concessão de espaços políticos e, ainda assim, a insegurança e a violência continuavam crescendo em um espiral sem fim.

Crítico público dos esforços de Pastrana nas negociações do processo de paz e da decisão de entregar às FARC uma zona desmilitarizada de 42.000 quilômetros na região de Caguán (TICKNER e PARDO, 2003, p. 66), desde o início de seu mandato Uribe adotou como princípio uma política de segurança que incluía uma guerra frontal contra os atores armados que não estivessem dispostos a negociar nos termos exigidos pelo governo¹⁶.

A plataforma política da Política de Segurança Democrática – PSD foi construída com base em uma dinâmica de ação e consequência a qual David Spencer chamou de “Círculo Virtuoso da Segurança Democrática”. Significa que o foco principal do Estado deveria ser o crescimento da segurança, pois a segurança geraria confiança, a confiança atrairia investimentos, os investimentos gerariam crescimento econômico e o crescimento econômico acompanhado de responsabilidade empresarial e políticas de coesão social gerariam desenvolvimento, logo, sem segurança é praticamente impossível que os cidadãos possam exercer suas liberdades democráticas (SPENCER, 2011, p. 78).

A dependência da segurança para o fortalecimento do Estado de Direito está claramente expressa no documento:

A segurança não será a única preocupação do Governo Nacional, mas sim a primeira. Não há maior desigualdade na Colômbia que no acesso à segurança: são os mais pobres que estão menos protegidos, que estão deslocados de suas terras e sofrem na pele o terror das organizações

¹⁶Vale a pena esclarecer que já seu discurso inaugural, Uribe enfatizou a necessidade de buscar uma solução negociada para o conflito armado, inclusive com a mediação das Nações Unidas. Contudo, o presidente colombiano exigiu como condição *sine qua non* para um novo processo com as Farc, o fim das agressões, que foi rechaçado repetidas vezes por este grupo. Em contrapartida, em dezembro de 2002 as AUC anunciaram um cessar unilateral das agressões como demonstração de boa fé para iniciar um diálogo com o governo (TICKNER e PARDO, 2003, p. 66).

armadas [...] Da segurança depende não apenas a proteção da população menos favorecida. O desenvolvimento econômico está igualmente sujeito a que prevaleça um clima de segurança que permita investimentos, o comércio e o gasto dos recursos municipais em benefício da comunidade [...] (POLÍTICA DE DEFESA E SEGURANÇA DEMOCRÁTICA, 2003, p. 22, tradução livre).

A PSD foi uma estratégia anunciada para a reconstrução do país e teve como objetivo geral fazer prevalecer o Estado de Direito em todo o território nacional (AYALA, 2008, p. 165 e SPENCER, 2011, p. 78).

Nesse contexto, Rafael Vila e Manuela Viana (2008, p. 167) explicam que a PSD foi concebida com três grandes objetivos:

1. Consolidação do território nacional, com destaque para o papel das forças armadas e uma desmobilização dos grupos paramilitares;
2. Eliminação do narcotráfico por meio do fortalecimento de políticas de fumigação das zonas de plantio e de combate pelo exército aos grupos de narcotraficantes;
3. Proteção das fronteiras, por meio de acordos com os países vizinhos, recebendo um amplíssimo apoio da população colombiana, que enxergava em seu governo o grande responsável pela recuperação da legitimidade de um Estado que até o ano de 2002 encontrava-se à beira do abismo.

Completando os objetivos acima, David Spencer (2011, p. 78) cita os cinco objetivos estratégicos fundamentais expressos no texto da PSD (p. 32, 33, tradução livre):

1. Consolidar o controle estatal do território;
2. Proteger a população;
3. Eliminar o tráfico de drogas ilícitas;
4. Construir e manter uma capacidade dissuasiva crível;
5. Prestar contas com eficiência e transparência.

Com relação a estes, o autor informa que quanto ao objetivo de proteger a população, o desafio se traduzia em quebrar a crescente taxa de homicídios que assolava o país em 2002 – 70 homicídios por 100.000 habitantes - e quanto ao terceiro objetivo, eliminar o tráfico de drogas ilícitas, o intuito seria de estabelecer uma responsabilidade dividida - “à um problema internacional, uma solução internacional” – para tanto, fora convocado a colaboração dos países de cultivo, transito e consumo, sendo os Estados Unidos o principal aliado da Colômbia nesta luta (SPENCER, 2011, p. 79).

Sobre a relação entre Colômbia e estes países durante a administração de Uribe falaremos mais à frente.

No entanto, segundo Spencer “nenhum desses objetivos poderia ser alcançado sem o fortalecimento da Força Pública” (2011, p. 79).

Corroborando com o autor, Rafael Villa e Manuela Viana (2008, p. 167) informam que para cumprir os objetivos estratégicos da PSD:

(...) foi preciso incrementar o número de efetivos militares e de unidades policiais, e enviar as tropas a diferentes pontos do país para pressionar as guerrilhas e os grupos de plantadores de coca e narcotraficantes. Por trás desta estratégia está a ideia de que esses grupos, ao terem cortados os seus ingressos financeiros provenientes do tráfico de drogas, seriam enfraquecidos, uma vez que o governo entende que o narcotráfico corresponde à principal fonte de financiamento das guerrilhas e dos paramilitares.

De fato Uribe assumiu o governo com a meta de praticamente dobrar o contingente das Forças Armadas para fazer frente aos grupos insurgentes: em 2007, além de ser o quinto maior receptor de ajuda militar dos Estados Unidos, o Exército colombiano possuía um contingente de tropas terrestres superior ao de importantes países da região, como Argentina, Brasil e Venezuela (VILLA e VIANA, 2008, p. 168).

De acordo com a tabela abaixo, pode-se perceber que, embora no somatório dos oficiais, graduados e tropa, o Brasil é o país que possui o maior contingente, quando nos referimos apenas às tropas terrestres (cabos e soldados) a Colômbia supera não só o Brasil, como todos os outros.

Tabela 2 – Comparativo de contingentes da Força Militar de Argentina, Brasil, Colômbia e Venezuela no ano de 2007

	Argentina	Brasil	Colômbia	Venezuela
Oficiais	5.531	26.103	7.816	4.500
Graduados	21.274	52.265	28.777	2.900
Tropas Terrestres	13.656	159.835	171.824	55.950
Total	40.461	238.203	208.417	63.350

Fonte: Atlas comparativo de defesa na América Latina, 2007, p. 112, 139, 151, 299).

Em 2010 a Colômbia já havia superado o Brasil não só no contingente das tropas, mas também no somatório de sua força terrestre, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 3 – Comparativo de contingentes da Força Militar de Argentina, Brasil, Colômbia e Venezuela no ano de 2010

	Brasil	Colômbia
Oficiais	26.108	8.479
Graduados	51.191	30.647
Tropas Terrestres	144.913	186.073
Total	222.212	226.544

Fonte: Atlas comparativo de defesa na América Latina, 2010, p. 157,178).

Estudiosos da política de segurança colombiana (SPENCER, 2011, p. 84 e 85, SANTOS, 2010, p.76, TICKNER e PARDO, 2003, p. 66) destacam que a estratégia militar se desenvolveu através de uma série de medidas, tais como:

1. 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. Essa estratégia convocou milhões de cidadãos, gerando dificuldades de ação para as organizações criminosas que tiveram que se distanciar das zonas habitadas com medo de serem delatados;

2. A colocação de tropas do Exército e da Polícia Nacional para garantir a segurança nas estradas, denominado *Plan Meteoro*, com unidades equipadas com caminhões blindados e adequados para resistir a emboscadas;

3. A solicitação do aumento da ajuda econômica dos Estados Unidos para não somente manter a política de erradicação dos cultivos ilícitos via fumigações, como também combater as ações das guerrilhas;

4. O aumento das forças do Exército com o recrutamento de “soldados camponeses” para efetivar o controle do território nacional e assim proteger a população. Esta tarefa iniciou-se com o retorno da polícia aos 158 municípios (o equivalente a 14% do território colombiano) que lhes havia sido retirado durante os governos Samper e Pastrana, e para qual foram recrutados 22.000 soldados, constituindo 598 pelotões;

5. A cobrança de um imposto único no montante de 1,2% do patrimônio dos mais ricos para financiar a Política de Segurança Democrática.

Além dessas medidas, o governo Uribe decretou o “estado de comoção interior” que, dentre outras coisas, autorizava prisões sem ordens judiciais (SANTOS, 2010, p. 76); Neste período as instituições como o Judiciário cederam suas funções judiciais a tribunais militares que realizavam processos sumários e

acentuavam a prática de tribunais de exceção em nome da luta contra o narcotráfico (VILLA e VIANA, 2008, p. 169). Esta medida de exceção foi declarada por Uribe em 12 de agosto de 2002, com vigência de noventa dias e prorrogada duas vezes mais, em 06 de fevereiro de 2003 e em 02 de maio de 2003, até que a declaração da segunda prorrogação foi declarada inconstitucional pela Corte Constitucional colombiana (TICKNER e PARDO, 2003, p. 66, 67).

Contudo, destaca Alejo Vargas que planejar metas pouco reais (acabar com os cultivos ilícitos e derrotar militarmente as guerrilhas) pode gerar falta de credibilidade ao documento, já que no passado se fixaram metas similares e não obtiveram sucesso (VELÁSQUEZ, 2004, p. 90).

1.1.1. O Plano Patriota

A partir de 2004 a PSD teve seu aspecto militar ressaltado com a instituição do Plano Patriota, que representava uma campanha mais dura da ofensiva militar contra as FARC nas regiões em que a guerrilha concentrava mais membros - cerca de 17 mil nos departamentos de Meta e Caquetá (VILLA e VIANA, 2008, p.168) (ver mapa 2 no anexo) - cuja primeira fase consistiu em desarticular a rede de “Frentes” da guerrilha localizadas em zonas rurais, e a segunda fase em atacar as zonas de acampamentos base que as FARC tinham consolidado nos territórios utilizados durante as negociações do governo anterior (SPENCER, 2011, p. 85).

No entendimento de Nathalie Ayala (2008, p.171, tradução livre)

O Plano Patriota se apresenta tendo como referência as FARC como ameaça fundamental, na medida em que o ELN se transformou em um problema de ordem pública (e não de segurança nacional) e as autodefesas não atacam o Estado através de ações insurgentes.

A autora informa ainda que o objetivo do Plano Patriota era contra atacar os propósitos dos “grupos terroristas” e consolidar a paz (2008, p. 173).

Acerca do plano, Rafael Villa e Manuela Viana ressaltam dois aspectos que merecem destaque, são eles: “a farta assistência técnica e militar oriunda dos Estados Unidos e a crença do governo Uribe de que, com a execução desse plano, seria possível desarmar as FARC para que o governo pudesse, em condições mais favoráveis, dar início à negociações de paz” (2003, p. 168).

Sobre estes aspectos é possível constatar que com relação à assistência norte-americana ao Plano calcula-se que os recursos enviados para o mesmo superaram os 300 milhões de dólares divididos em treinamentos, armas, peças, inteligência, transporte de equipes de comunicação, entre outros. Ao final de 2004, o Congresso norte-americano decidiu aumentar de 400 para 800 a quantidade de militares norte-americanos permitidos na Colômbia. Da mesma forma, aumentou o número de civis contratados de 400 para 600 (AYALA, 2008, p. 174).

Com relação às condições favoráveis às negociações de paz, estas surtiram efeito, mas não com as FARC, senão com os grupos paramilitares, que resultou na desmobilização das AUC, episódio que trataremos no tópico 1.1.2.

O Plano Patriota foi dividido em duas fases. A primeira fase chamada de *Libertad I* teve início em 2003, se concentrou fundamentalmente na região de Cundinamarca e objetivava romper as estruturas da rede de “frentes” de guerrilheiros situados em zonas rurais e também próximas a Bogotá (ver mapa 1 no Anexo) (SPENCER, 2011, p.85 e AYALA, 2008, p. 175).

Para tanto, alguns elementos utilizados como parâmetros operacionais foram essenciais para o sucesso das operações, tais como: (a) segredo sobre a operação, diferentemente de operações anteriores, os preparativos desta correram em sigilo; (b) a dispersão de tropas, onde os milhares de soldados destinados a esta tarefa foram divididos em patrulhas no tamanho de um pelotão, abarcando toda área de operações, pois em caso de contato com o inimigo, outras patrulhas poderiam se deslocar rapidamente para a unidade de combate; e (c) presença prolongada da Força Pública nas localidades recuperadas durante meses, com o intuito de quebrar o padrão pré-estabelecido pelos guerrilheiros, que se ausentavam por um tempo destas zonas e voltavam em poucas semanas, quando as operações já estavam concluídas, continuando com o controle do território (SPENCER, 2011, p. 86).

Operações com o mesmo propósito, mas em menor escala também, foram efetuadas em todo o país e permitiram a obtenção de resultados como a diminuição radical dos principais indicadores de violência e a recuperação de territórios como, por exemplo, a libertação de Bogotá do cerco guerrilheiro ao qual havia estado submetida por anos (SPENCER, 2011, p, 86).

A segunda fase das operações começou em setembro de 2004 com o objetivo de capturar os principais chefes guerrilheiros e resgatar os militares, policiais e políticos sequestrados pelas FARC (AYALA, 2008, p. 175). As operações

realizadas nesta fase fizeram com que o alto comando das FARC se sentissem verdadeiramente perseguidos a partir do momento em que foram perdendo a capacidade de exercer o comando e o controle sobre seus subordinados, na medida em que tiveram que limitar seus movimentos e suas comunicações.

Através do Comando de Ações Especiais, foram capturados alguns líderes das FARC, a exemplo de Simón Trinidad¹⁷ no Equador e Rodrigo Granda, na Venezuela¹⁸, assim como foram acumuladas importantes informações e experiências suficientes para, no segundo mandato de Uribe, incutir às FARC um dos maiores golpes já sofridos (SPENCER, 2011, p. 86 e 87).

Em que pese as operações militares do primeiro mandato do governo Uribe para desestruturar as FARC, conforme explica Daniel Pecáut (2010, p. 101), até o final do ano de 2006 pode-se considerar que as FARC conseguiram preservar um ritmo relativamente intenso de atividades, e somente a partir de 2007 as Forças Armadas colombianas conseguiram infligir golpes importantes ao comando do grupo guerrilheiro.

Contudo, explica Rafael Villa e Manuela Viana (2008, p. 168) que:

A ampla ofensiva militar deflagrada contra grupos guerrilheiros, intensificada após o Plano Patriota, produziu dois efeitos principais. Primeiro, o recuo das FARC para um espaço do território mais reduzido que aquele com o qual contava durante o governo Pastrana: em fins da década de 1990, as FARC estavam presentes em 622 municípios; em fins de 2007, estavam confinadas a regiões próximas das fronteiras com Equador, Peru e Venezuela. Em segundo lugar, com base em declarações de alguns analistas colombianos, parece que, pela primeira vez em mais de quarenta anos de conflitos, as FARC e o ELN se encontram seriamente enfraquecidos política e militarmente.

¹⁷O jornal socialista *Inverta* publicou em 2008 artigo intitulado “Condenação de Simón Trinidad afasta-nos da paz” informando que o guerrilheiro tinha sido condenado pela justiça norte-americana a 60 anos de prisão e que a condenação fora uma demonstração a mais do “nível de entrega da soberania colombiana aos mandatos norte-americanos”. Segundo o jornal, a condenação de Simón, à época com 57 anos, a 60 anos de prisão fere um dos compromissos do tratado de extradição entre Estados Unidos e Colômbia que proíbe penas perpétuas. Além disso, denuncia que o mesmo tratado prescreve que “os delitos pelos quais se extradita um cidadão estrangeiro devem ser cometidos em solo norte-americano”, o que não foi o caso de Simón Trinidad, que foi capturado na Venezuela por agentes da CIA e agentes da inteligência colombiana e equatoriana, a quem eles chamaram de corruptos, pelo delito de não portar documentos de identificação (MUÑOZ, 2008).

¹⁸Depois da captura do chanceler das FARC, Rodrigo Granda, em 13 de dezembro de 2004, em território venezuelano, o então presidente Hugo Chávez acusou as autoridades de Bogotá de terem violado a soberania do país ao “financiarem a captura de um presumível guerrilheiro colombiano refugiado em Caracas”, sustentando que Granda fora “capturado clandestinamente por guardas venezuelanos com apoio da polícia de Bogotá” fato que viola o direito internacional que protege os cidadãos procurados pelas autoridades, ao passo que a Colômbia imediatamente negou qualquer violação da soberania territorial venezuelana, justificando que “a detenção ocorreu na cidade fronteiriça de Cúcuta, em solo colombiano”. (CORREIO DA MANHÃ, 2005).

Com relação aos fumigamentos para erradicação dos cultivos ilícitos, estes surtiram maiores efeitos, contribuindo para diminuir o potencial ofensivo das FARC, com ações realizadas principalmente nos anos de 2004 e 2005, em zonas periféricas, ao longo das fronteiras com a Venezuela e o Equador (PECÁUT, 2010, p. 101).

Contudo, a efetividade da estratégia de erradicação mediante fumigação é questionável, tendo em vista que, ao invés de erradicar definitivamente os cultivos, faz com que o mesmo apenas se desloque em direção a outras localidades fronteiriças. (AYALA, 2008, p. 176). Além disso, ao compararmos os custos destas fumigações e o número de hectares eliminados, percebe-se uma exorbitância nos gastos em detrimento dos benefícios derivados das fumigações.

Sobre o assunto, Nathalie Ayala explica que no ano 2000 foi necessário fumigar 132.000 hectares para se conseguir reduzir 15.000 hectares de cultivo ilícito, o que custou 82 milhões de dólares, ou seja, mais de 12 milhões de pesos por hectare reduzido. Em 2004 a situação piorou, foram fumigados 136.000 hectares para conseguir reduzir 6.000 hectares, gerando um gasto de 32 milhões de pesos por hectare reduzido (2008, p. 176).

Não obstante a notável expansão das atividades do Exército ao longo do território nacional nos primeiros anos do governo Uribe, essa expansão veio acompanhada de uma série de controvérsias, sobretudo advinda de grupos que criticaram a arbitrariedade da ação das forças colombianas e apontando para as reiteradas violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, as quais falaremos mais adiante.

1.1.2. A Desmobilização das AUC

Em carta enviada ao presidente colombiano em 26 de agosto de 2002, o Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU manifestou sua preocupação acerca do crescimento do paramilitarismo na Colômbia, assim como com a possibilidade de que algumas das medidas de exceção adotadas pelo governo poderiam ser incompatíveis com o direito internacional dos direitos humanos e com o fortalecimento das instituições civis do estado (TICKNER e PARDO, 2003, p. 67).

Após a criação das AUC, a atividade dos paramilitares na Colômbia conheceu uma expansão dramática. Elas cresceram ininterruptamente até 2003, quando, o então presidente Uribe iniciou um processo de desmobilização desses grupos (DARIO, 2010, p. 627, 628).

O programa de desmobilização e incorporação à vida civil dos grupos paramilitares colombianos, especialmente das AUC, gerou muita polêmica e desacordos entre Uribe e setores políticos. Inicialmente, em julho de 2003, o governo e os paramilitares assinaram o Acordo de Santa Fé de Ralito, estabelecendo o início do programa de desmobilização que, na prática, ocorreu primeiramente na cidade de Medellín, com o bloco Cacique Nutibara, uma importante estrutura paramilitar, no qual ficou estabelecido que as milícias deveriam promover um imediato cessar-fogo e o desarmamento até o fim de 2005 (SPENCER, 2011, p. 110 e SANTOS, 2010, p. 78).

Após a consolidação de territórios e o efetivo ataque do governo às guerrilhas, muitas organizações paramilitares foram perdendo a “ideologia paramilitar” e passaram a se dedicar às suas economias ilegais, especialmente ao narcotráfico. Por esta razão, quando o governo propôs um ambicioso programa de negociação com estes grupos foi aceito em sua maioria (SPENCER, 2011, p. 109)

Os processos continuaram e os principais líderes paramilitares foram avançando tanto nas negociações como nas desmobilizações. Inicialmente os resultados foram pouco significativos, com os paramilitares se recusando a cumprir temas como a extradição para os Estados Unidos, a devolução de fortunas adquiridas ilegalmente e o julgamento de seus delitos em tribunais (KURTENBACH, 2005, apud SANTOS, 2010, p. 78).

Isso levou o governo a estabelecer um novo pacto com as AUC, firmado em maio de 2004, no qual ficou estabelecido uma zona de reabilitação para os paramilitares em Tierralta, Córdoba (SANTOS, 2010, p. 78). Ainda assim, durante dois anos e meio os grupos negociaram um a um e ao final, segundo David Spencer (2011, p. 110) e Marcelo Santos (2010, p. 79), foram reincorporados à vida civil 32.000 combatentes.

O processo previa, ainda, que os grupos paramilitares que estivessem dispostos a negociar a sua desmobilização na zona desmilitarizada poderiam conduzir suas negociações sem medo de serem presos e extraditados para os

Estados Unidos por acusações de tráfico de drogas (AVILÉS, 2006, p. 137 apud DARIO, 2010, p. 628).

Em 2005, o presidente Uribe apresentou um projeto de lei ao Congresso colombiano que foi aprovado e resultou na chamada Lei de Justiça, Paz e Reparação (nº 975/2005), cujo objetivo era regulamentar a “reincorporação de membros de grupos armados organizados à margem da lei, que contribuíssem de maneira efetiva para a consecução da paz nacional” (VILLA e VIANA, 2008, p. 170).

Analisando a expressão “grupos armados organizados à margem da lei” verifica-se que poderiam aí ser enquadrados também os grupos guerrilheiros. No entanto, na prática, a lei foi interpretada de forma parcial, na medida em que o governo Uribe negociava apenas com os paramilitares. Nas palavras de Rafael Villa e Manuela Viana (2008, p. 170),

Enquanto que os grupos armados como as FARC e o ELN eram tratados duramente, o governo adotou uma posição mais *soft* em relação aos grupos paramilitares colombianos, aos quais ofereceu a possibilidade de reinserção na vida civil e política.

Isto ocorreu porque, conforme explicou Diogo Monteiro Dario (2010, p. 628), “esta lei garantia à AUC *status* político, o que era negado às FARC por meio da retórica do antiterrorismo”.

A referida Lei, depois de debatida exaustivamente entre diversos setores políticos, estabeleceu que: (a) todos os membros dos grupos armados ilegais que se desmobilizassem seriam perdoados pelos seus crimes políticos, aí não estando incluído o narcotráfico, que seguiria sujeito aos tratados internacionais e à possibilidade de extradição; (b) cada paramilitar poderia fazer uma “confissão livre” de seus crimes e a condenação para eles estaria entre cinco e oito anos; (c) o tempo em que passaram nas zonas de encontro para negociação seria contado como tempo de prisão; (d) teriam que entregar todos os recursos obtidos através de atividades ilícitas, assim como abandonar estas atividades e (e) não estavam obrigados a revelarem toda a verdade em suas confissões (SPENCER, 2011, p. 110).

Contudo, em 2006 a corte constitucional da Colômbia declarou inconstitucional alguns tópicos da lei e ordenou que estes fossem modificados. A partir de então os paramilitares deveriam confessar todos os crimes até o momento

da desmobilização e todos aqueles delitos que não fossem incluídos na confissão, mas que fossem descobertos depois, seriam julgados e sentenciados diante da lei comum e não se beneficiariam com penas reduzidas. Além disso, os paramilitares deveriam pagar indenizações às vítimas e o tempo em que passaram nas zonas de encontro para negociações não mais seriam computados como tempo de prisão (SPENCER, 2011, p. 110).

Para Rafael Villa e Manuela Viana (2008, p. 170), com estas medidas o governo Uribe utilizou os paramilitares como instrumento de consolidação de zonas tomadas pelas guerrilhas, pois se por um lado Uribe reivindicava o qualificativo de grupo terrorista e narcotraficantes para os grupos guerrilheiros aos Estados Unidos e à União Européia, por outro lado poupava os paramilitares da mesma qualificação.

É importante destacar que o programa de desmobilização e reinserção dos paramilitares à vida civil não fazia parte do Plano Colômbia, mas sim da Política de Segurança Democrática, ou seja, durante o período de 1999 a 2005 não foram destinados recursos específicos para tais programas (ROJAS, 2007, p. 26).

Contudo, estudiosos do conflito armado colombiano são enfáticos ao dizer que a Política de Segurança Democrática – PSD não eliminou os grupos paramilitares, “na realidade eles tem assumido formas mais descentralizadas de organização e atuação, deslocando-se para fronteiras de países vizinhos, como a Venezuela” (VILLA e VIANA, 2008, p. 170).

Corroborando com este entendimento, David Spencer (2011, p. 111, tradução livre), afirma que,

Enquanto que a maioria permaneceu desmobilizada e a reincidência foi inferior a 10%, em algumas das regiões deixadas por estes, surgiram novos grupos criminosos que, sem o caráter político que possuíam os paramilitares em sua luta contra insurgente, se dedicaram exclusivamente ao narcotráfico. Estes grupos receberam a denominação de Bandas Criminais – BACRIM e nomes como *Machos*, ERPAC, Renacer, *Ratrojos*, *Paísas* ou *Urabeños* começaram a constituir-se na mais importante ameaça à segurança da Colômbia.

Além disso, esse processo foi severamente criticado pelos ativistas de direitos humanos. Os relatórios da *Humans Rights Watch* - HRW denunciam que os processos de apuração e mesmo de responsabilização foram muito negligentes, que não desarticularam as redes de informação e influência que esses grupos construíram, e que não foi realizada uma investigação séria para desarticular as

fontes de organização e de financiamento desses grupos, normalmente ligadas ao tráfico de drogas. Ainda segundo a *Human Rights Watch*, o resultado da aplicação da lei de Justiça e Paz foi que os paramilitares não confessaram seus crimes, não foram reveladas informações a respeito de como esses grupos operam, nem se os obrigaram a entregarem sua riqueza adquirida ilegalmente (*HUMAN RIGHTS WATCH*, 2005, p. 02).

Para vários membros de organizações humanitárias internacionais, o governo Uribe, com essas negociações, além de não penalizar como deveria os paramilitares e não ter uma política de reparação para as vítimas das atrocidades promovidas por esses grupos, não combateu explicitamente, em algumas regiões, a histórica relação íntima de membros do governo e das Forças Armadas com os paramilitares para combater as guerrilhas (SANTOS, 2010, p. 79).

Artigo publicado em março de 2010, no jornal brasileiro Nova Democracia, sob autoria de Wilson Enríquez, explicita as atrocidades cometidas pelas AUC, a impunidade no processo de reintegração e chama a Lei de Justiça e Paz colombiana de “cínica”, além de acusá-la de promover a “impunidade e o genocídio” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 01).

O artigo chama de “cinismo sem precedentes” o fato de que mais de 4.000 paramilitares das AUC declararam perante a Unidade de Justiça e Paz terem cometido mais de 40.000 assassinatos e desaparecerem com mais de 2.500 pessoas em 20 anos, inclusive confessaram a localização da vala comum de La Macarena¹⁹, fato cuja grandeza só pode ser comparado ao “holocausto nazista da II Guerra Mundial” e, no entanto, saíram impunes, suspeitando-se que “tais comportamentos demonstram que as execuções sumárias, assassinatos em massa e genocídio eram parte da estratégia de guerra suja do Estado colombiano” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 04).

Segundo o artigo, a filtragem de informações e confissões de genocídio pelos paramilitares com benefícios garantidos, criaram problemas em órgãos do governo

¹⁹ Na cidade chamada La Macarena que fica a 200 quilômetros da cidade de Bogotá foi descoberta a maior vala comum da história recente da América Latina. Lá estavam mais de 2.500 cadáveres de lutadores sociais: camponeses, universitários, entre outros, enterrados como indigentes, sem nome. Declarações de ex-paramilitares indicaram que os corpos foram sendo despejados em valas desde 2005, imputando as mortes tanto às AUC como ao Exército colombiano. Esta descoberta pôde ser feita a partir de uma visita à Colômbia de uma delegação de sindicalistas e parlamentares britânicos que investigavam a situação dos direitos humanos neste país, mas a promotoria não dava início às investigações. Esta descoberta foi mérito da perseverança das famílias que aproveitaram a visita desta delegação (ENRÍQUEZ, 2010, p. 05).

colombiano, por isso, muito dos “arrepentidos” foram extraditados para os Estados Unidos a fim de silenciá-los e impedi-los de dar mais detalhes do envolvimento do Estado colombiano nos crimes das AUC (ENRÍQUEZ, 2010, p. 05).

Este momento ficou conhecido como escândalo da “parapolítica” ou “paragate”, devido às confissões dos paramilitares desmobilizados, tornando público os vínculos que durante anos estes grupos tiveram com a classe política.

David Spencer defende que quando veio a público o escândalo que revelou vínculos existentes entre paramilitares e classe política, a oposição se aproveitou dessas denúncias para vincular o presidente à grupos mafiosos e de paramilitares, mas não obteve sucesso porque, segundo ele, os atos foram cometidos antes do governo Uribe (SPENCER, 2011, p. 83).

No entanto, Diogo Monteiro Dario (2010, p. 79) descreve alguns acontecimentos que contrariam esta afirmação, a seguir:

Em novembro de 2006 investigações da Corte Suprema levaram à detenção de oito parlamentares da base aliada do presidente Uribe por supostos nexos com as AUC. No mesmo mês, um senador da base de Uribe afirmou que junto com 40 parlamentares e governadores assinou em 2001 um pacto com as AUC para defender seus interesses (...). Em 22 de fevereiro de 2007 foi preso o ex-chefe da inteligência colombiana Jorge Noguera Costa, sob acusação de envolvimento com as AUC. Jorge Costa comandou o Departamento Administrativo de Segurança durante o primeiro mandato de Uribe, de 2002 a 2006. O “paragate”, como ficou conhecido fora da Colômbia o escândalo sobre o envolvimento de parlamentares da base governista com grupos paramilitares, também revelou o envolvimento de outra pessoa próxima a Uribe, a chanceler María Consuelo Araújo, que acabou renunciando ao cargo.

Embora não se possa afirmar, há indícios de que o presidente Uribe, ou pelo menos que pessoas ligadas à ele, como dirigentes políticos e alguns funcionários do Estado se beneficiaram destas alianças e até mesmo financiaram determinadas ações dos paramilitares e por mais que Álvaro Uribe questione a Corte Suprema de Justiça de nada adianta porque há provas de que vários partidos regionais que integraram a maioria Uribista no Congresso surgiram de maneira improvisada graças ao apoio de setores estreitamente ligados aos paramilitares.

1.1.3. A Segunda Fase do Plano Colômbia

Até o final de 2005, EUA e Colômbia compartilhavam o desejo de manter suas políticas externas. Ainda em 2005, na iminência do encerramento da primeira fase do Plano Colômbia, a administração Bush procurou deixar claro que manteria a intervenção econômica e militar na Colômbia em nome da luta antiterror (SANTOS, 2011, p. 62).

Com interesses e afinidades comuns, o plano foi prorrogado por mais dois anos. Em abril de 2006, a Colômbia recebeu mais um aporte de capital para a Política de Segurança Democrática com a aprovação do imposto de guerra, que incidiu aos contribuintes com patrimônios maiores de 5.000 milhões de dólares (SANTOS, 2011, p. 63).

Contudo, em 2006, com a mudança do Congresso norte-americano para os democratas, a política externa dos Estados Unidos começou a tomar novo rumo e a relação com a Colômbia passou a ser vista como um possível equívoco.

Conforme descreveu o professor Elias David Morales (2004, p.68, tradução livre) “para um considerável grupo de senadores democratas os grupos armados colombianos, ainda que terroristas, não colocam em cheque a segurança nacional dos Estados Unidos”.

Ainda assim, em 2007 o Plano Colômbia foi renovado, mas com uma redução da ajuda econômica e reorientação dos custos.

Já no início de 2007, Álvaro Uribe, agora em seu segundo mandato, apresentou a Estratégia de Fortalecimento para a Democracia e para o Desenvolvimento Social - EFDDS, também conhecido como Plano Colômbia II e, apesar do aspecto militar continuar prevalecendo, a atenção integral às questões sociais foi revigorada nas diretrizes da nova estratégia (SANTOS, 2011, p. 63).

Entre os objetivos principais da EFDDS cabe destacar: a luta contra o narcoterrorismo; o fortalecimento da justiça; a promoção dos Direitos Humanos; a abertura dos mercados; o desenvolvimento social integral; a atenção integral aos desmobilizados; a atenção integral ao desarme e a atenção integral à reinserção (COLOMBIA, 2007).

Para muitos observadores de direitos humanos e estudiosos do conflito colombiano, o grande problema da Política de Segurança Democrática é que a mesma foi reduzida a aspectos militares e policiais, não contemplando questões

referentes ao desenvolvimento econômico e social, que são fundamentais para a resolução dos conflitos e para a consolidação de um estado democrático (SANTOS, 2007, p. 191).

Nesse contexto, no primeiro semestre de 2007, depois da vitória dos democratas, o novo Congresso norte americano, resolveu diminuir os recursos e reorientar as prioridades do Plano, justificando para tanto que a Colômbia não dava mostras concretas de empenho sistemático ao combate dos paramilitares, bem como não havia solucionado os escândalos das relações entre membros do governo e os paramilitares, e, ainda, pouca atenção dava aos Direitos Humanos (SANTOS, 2011, p. 64). Em 2008, o Plano Colômbia sofreu redução de 10% da ajuda econômica, e os gastos foram reorientados de 76% do componente militar e 24% do componente social para 55% e 45%, respectivamente (POLICY PAPER 30, 2008, p. 06), representando um sinal claro enviado pelos democratas de que “as guerras não se ganham apenas com armas”.

Conforme Diana Rojas (2007, p. 26) a segunda fase do Plano Colômbia (2007 – 2013)²⁰ se apresenta como “um plano de estado para os próximos seis anos e não apenas como uma estratégia focada na luta contra as drogas e o combate às guerrilhas”. Contudo, os custos da segunda fase aumentaram em aproximadamente 400%, na opinião de Diana Rojas “sem uma explicação plausível”, uma vez que os programas em geral foram mantidos e o período considerado era o mesmo, de seis anos para cada fase (2007, p. 27).

Explica a autora que os custos do Plano Colômbia I totalizaram 10.732 milhões de dólares, sendo 6.950 milhões (64,8%) provenientes da Colômbia e 3.782 milhões como aportes do governo dos Estados Unidos. Para a segunda fase do plano foram estimados o montante de 43.836,6 milhões de dólares, assumidos em sua totalidade pela Colômbia (ROJAS, 2007, p. 26 e 27).

Para um melhor entendimento sobre os custos do Plano Colômbia dividido em fase I e II, ver tabela abaixo:

²⁰ Devido a ajuda proveniente dos Estados Unidos, as estratégias do Plano Colômbia correspondem sempre aos períodos presidenciais norte-americanos (2001 – 2005, 2005 – 2009, 2009 – 2013) e não aos períodos governamentais colombianos (2006 – 2010, 2010 – 2014) (ROJAS, 2007, p. 29).

Tabela 4 - Plano Colômbia – Fase I:

Componente	Colômbia		Estados Unidos		Total	
Fortalecimento Institucional	2.387	(22,2%)	465	(4,3%)	2.852	(26,6%)
Combate a drogas ilícitas e crime organizado	3.378	(31,5%)	2.787	(26%)	6.165	(57,5%)
Reativação econômica e social	1.185	(11,0%)	530	(4,5%)	1.715	(16%)
Total	6.950	(64,8%)	3.782	(35,2%)	10.730	(100%)

Fonte: *Ministerio de Defensa Nacional y Acción Social*. Cálculos: *Departamento Nacional de Planeación - DNP*, 2006 apud ROJAS, 2007, p.27.

Tabela 5 - Plano Colômbia – Fase II (estimativa):

Componente	Colômbia		Estados Unidos		Total	
Fortalecimento a justiça e DDHH	2.749	(6%)			2.749	(6%)
Combate ao terrorismo e narcotráfico	6.172	(14%)			6.172	(14%)
Internacionalização econômica	12.000	(27%)			12.000	(27%)
Social	20.661	(48%)			20.661	(48%)
Atenção à população deslocada	1.201	(3%)			1.201	(3%)
Reintegração	1.045	(2%)			1.045	(2%)
Total	43.836	(100%)			43.836	(100%)

Fonte: *Marco de Gasto de Mediano Plazo – MHCP*. Cálculos: *Departamento Nacional de Planeación - DNP*, 2007 apud ROJAS, 2007, p.27.

Diana Rojas explica, ainda, que esta forma de considerar o aumento nos custos da estratégia obedece fundamentalmente a duas razões: primeiro devido a necessidade do governo colombiano de responder às críticas recorrentes, provenientes das organizações sociais, de alguns governos (europeus em sua maioria), ONGs e alguns setores norte-americanos, ao caráter essencialmente militar do Plano Colômbia, que deixa de lado a necessidade de maiores investimentos no social para solução do conflito armado. Por outro lado, a alta estimativa dos custos da fase II está diretamente relacionada com a pressão norte-americana na assunção completa pela Colômbia dos custos para manutenção dos programas, assim como para que se aumente a responsabilidade de funcionários colombianos em programas inicialmente coordenados por funcionários norte-americanos, o que ela chamou de “colombianização” da estratégia (ROJAS, 2007, p. 28 e 29).

Se de um lado a Colômbia apresentou estimativa de maior investimento no Plano Colômbia, por outro lado os Estados Unidos continuaram a reduzir os recursos financeiros destinados ao Plano nos anos seguintes. Em 2010 foram destinados 540 milhões de dólares em ajuda militar e financeira para o Plano

Colômbia, em 2011 esse número caiu para 465 milhões de dólares e em 2012 para 400 milhões (MASERI, 2011).

1.2. RESULTADOS DA PSD

Como vimos anteriormente nos dois mandatos do presidente Álvaro Uribe (2002 - 2010) a estratégia de consolidação e combate aos grupos insurgentes, paramilitares e de narcotraficantes do território colombiano, descritas em sua Política de Segurança Democrática – PSD, caracterizam a continuidade e o aprofundamento das estreitas relações político-militares com os Estados Unidos (VILLA e VIANA, 2008, p. 172).

Para Rafael Villa e Manuela Viana (2008, p.168), seu objetivo de consolidar o controle do território pelas forças de segurança deram sinais de sucesso.

Corroborando com os autores, David Spencer informa que o governo Uribe foi o primeiro governo em que a segurança foi o ponto central de sua política e com isso, durante os oito anos de governo, o presidente conseguiu recobrar o Estado de Direito, a governabilidade, os níveis de segurança, o crescimento econômico e o desenvolvimento social (2011, p. 84).

Também Marcelo Santos (2011, p. 66) faz uma análise positiva, entendendo que, de um modo geral, a PSD fortaleceu o Estado colombiano e conseguiu modificar a dinâmica do conflito a seu favor, debilitando os grupos armados ilegais, contudo, sem eliminá-los por completo, nem pôr fim ao conflito.

Sob o aspecto formal da PSD, Alejo Vargas (2004, p. 88) destaca que há uma confusão entre as ameaças assinaladas na política de segurança de Uribe e seus efeitos. “Na verdade, os perigos são quatro: terrorismo, narcotráfico, delinquência e potenciais ameaças externas, os demais são efeitos” (2004, p. 89).

Não obstante, levando-se em consideração que “toda política de segurança e defesa parte de uma definição sobre as principais ameaças e riscos que sofrem a sociedade em determinado momento” (VELÁSQUEZ, 2004, p. 89), buscaremos os resultados da política de segurança de Uribe na eliminação de tais ameaças, considerando como ameaças o combate aos grupos guerrilheiros e paramilitares, a redução do narcotráfico e o respeito aos direitos humanos.

1.2.1. Combate à Guerrilha (FARC/ELN)

No que diz respeito ao conflito com as FARC, a estratégia de Álvaro Uribe esteve calcada no confronto militar para exterminar ou forçar a rendição desse grupo, devido a uma convicção inicial de que, pelo seu histórico, as FARC só negociariam com seriedade numa situação de extrema debilidade militar (SANTOS, 2011, p. 66).

As FARC receberam a eleição do presidente Uribe com uma onda de terror e já durante a cerimônia de posse atacaram bombas na sede do Congresso onde se estava celebrando o evento, resultando na morte de mais de vinte civis. Por conseguinte, o comandante maior das FARC, Manuel Marulanda (Tirofijo), rechaçou as novas políticas de Uribe e ordenou que seus comandantes praticassem o terrorismo, aumentassem os ataques às instituições e influenciassem a política local mediante o assassinato ou sequestro das autoridades que não seguissem as ordens das FARC. (SPENCER, 2011, p. 106).

Sem dúvida, este e outros atos terroristas levaram o povo colombiano a apoiar com maior firmeza a Política de Segurança Democrática do presidente Uribe, como uma política de mão dura contra o terrorismo, baseada no apoio da população e na eficácia, transparência e contundência das Forças Militares (SPENCER, 2011, p. 106, 107).

Para Spencer, os líderes da FARC não perceberam as diferenças fundamentais entre a política de Uribe e as operações dos governos anteriores.

Ainda no primeiro governo Uribe, as forças militares de segurança lançaram uma dura ofensiva que expulsou as FARC de lugares estratégicos nos Departamentos de Cundinamarca e Antioquia, recuperando o controle de zonas próximas aos grandes centros urbanos, rodovias e infraestruturas. Entre 2003 e 2005, com as operações militares *Libertad I e II*, desenvolvidas pelo governo colombiano, as FARC perderam presença nas grandes cidades de Barranquilla, Bogotá e Medellín. Tal fato significou não só um retrocesso para as pretensões de tomada do poder por esse grupo, como também a perda de fontes de financiamento, sobretudo as advindas dos sequestros e da extorsão (ÁVILA, 2011, p.17).

Em 2004 os golpes contra o grupo guerrilheiro se intensificaram com a “Operação JM” nos departamentos de Caquetá e Meta e com o Plano Patriota (SPENCER, 2011, p. 107). Cada uma destas operações permitiram ir debilitando as

FARC, ao mesmo tempo em que foram criando condições de atingir os seus mais altos líderes.

Além disso, embora a PSD traga em seu texto a opção de negociação com aqueles que decidirem se desarmar e ingressar na vida democrática, o governo, Uribe recusou qualquer tipo de negociação com os guerrilheiros, rejeitando, inclusive, a proposta das FARC de trocar sequestrados por guerrilheiros encarcerados, fato que contrariou os familiares dos prisioneiros e os grupos de direitos humanos que eram a favor da troca humanitária (SANTOS, 2011, p. 67).

O Governo Nacional mantém aberta a porta para uma negociação com aqueles que decidam participar da vida democrática, com a condição de que cumpram um estrito cessar fogo [...] Quem se reintegrar à sociedade e à vida democrática terá todas as garantias para exercer a política que merece dentro da democracia (POLÍTICA DE SEGURANÇA DEMOCRÁTICA, 2003, p. 23).

Nesse contexto, a chamada *Guerra de Rehene* movida pela guerrilha, que consiste na captura de civis para utilizá-los como mecanismo de pressão política juntamente com o permanente assassinato de civis e outros crimes cometidos pelas FARC implicaram, entre outras questões, na perda dos derradeiros apoios políticos que esse grupo possuía na sociedade colombiana e no exterior, no reforço da caracterização de suas atividades como terroristas e no endurecimento da repressão governamental contra os movimentos sociais do campo da esquerda democrática (SANTOS, 2011, p. 67).

Como desdobramento do Plano Patriota, o governo colombiano lançou ainda o Plano Vitória, em 2006, e o Plano Consolidação em 2007, impondo duras derrotas aos grupos guerrilheiros (SANTOS, 2011, p. 67). Ainda em 2007, mediante um bombardeio, foi dado o primeiro grande golpe nas FARC, com a morte de Negro Acácio, comandante da *Frente 16* e responsável por vender cocaína aos cartéis internacionais em troca da compra de armas. Em seguida foi assassinado Martín Caballero, líder do Bloco Caribe da guerrilha (SPENCER, 2011, p. 107).

Com o impacto negativo dos golpes, muitos desertores começaram a entregar as estratégias do grupo para os órgãos do governo, fato que obrigou as FARC a mudarem suas táticas de combate, buscando refúgio nos recursos do narcotráfico (SANTOS, 2011, p. 67).

Contudo, o pior para as FARC ainda estava por vir. Em 1º de março de 2008, Raúl Reyes foi morto no acampamento em que estava instalado na fronteira norte do Equador. O governo logo tratou de reconhecer que usou um míssil teleguiado pelas técnicas mais sofisticadas (as FARC afirmam que houve participação dos Estados Unidos) e depois enviou um destacamento por helicóptero para recolher o corpo e os computadores (PECÁUT, 2010, p. 102).

Tal fato desencadeou uma conseqüente crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela, mas vamos nos deter nas implicações deste tema no próximo capítulo. Entretanto, a morte de Raúl Reyes não foi uma morte qualquer, pois ele era considerado o número 2 das FARC e desempenhava papel de grande importância devido à sua proximidade com Manuel Marulanda (PECÁUT, 2010, p. 102), que morreu pouco tempo depois, aparentemente de uma parada cardíaca, durante vários bombardeios na região onde se encontrava foragido (SPENCER, 2011, p. 108).

Diante deste cenário chegou-se a cogitar o colapso ou a fragmentação iminente das FARC, no entanto, tal fato não ocorreu, pois em questão de dias os três membros perdidos (Raúl Reyes, Manuel Marulanda e Ivan Ríos, que foi morto por seu guarda costas dias depois da morte de Raúl) foram substituídos por outros líderes, e um deles, Alfonso Cano, se converteu no novo líder do “Secretariado”, ou seja, no novo número 1 da guerrilha (SPENCER, 2011, p. 108).

A partir de então foi perceptível a considerável diferença entre o potencial das Forças Armadas e o das FARC. De fato, suas ações militares estão cada vez mais limitadas.

Informa Daniel Pecáut (2010, p. 103) que nos últimos tempos, as ações do grupo resumiram-se essencialmente a dois tipos de iniciativa: “disseminar minas terrestres pelo território, o que faz cada vez mais vítimas e atuar em grupos de dois ou três atiradores que matam alguns militares e depois desaparecem na mata”.

Contudo, em que pese a debilidade imputada às FARC pelas Forças Militares, estas continuaram ocupando regiões de maneira estabilizada, como por exemplo Caquetá, que há muito tempo estão nas mãos das FARC que continuam dominando as zonas rurais. Também é o caso de grande parte de Guaviare e Vaupés, com o controle das FARC sobre as plantações de coca (PECÁUT, 2010, p. 109, 110) e travando batalhas com outros grupos guerrilheiros que já fez centenas de mortos.

Na análise de Daniel Pecáut, a aproximação das FARC com os novos paramilitares que se associaram ao tráfico de drogas e as frequentes “mudanças de

lado”²¹ enfatizaram a falta de ideologia do conflito, ou seja, há muito tempo “todas as formas de luta” deixou de abranger apenas a combinação de ações militares e políticas e passou a compreender todo o resto: “da intimidação ao terror, do tráfico à extorsão, dos sequestros aos desaparecimentos forçados”. (PECÁUT, 2010, p. 112).

Diferentemente da reação das FARC à eleição de Álvaro Uribe, o ELN se mostrou aberto ao diálogo para buscar uma saída política para o conflito armado, enviando uma carta ao presidente, onde reconhece a dificuldade dos diálogos de paz com os governos anteriores, convocando-o a superá-las com a participação ativa de distintos setores do Estado, particularmente o poder legislativo e o judiciário (GALLEGO, 2010, p. 974, 975).

No documento enviado ao presidente, o ELN destacou que a busca da paz não é um caminho fácil, que na guerra em que se encontra o país todos os atores devem ser responsabilizados, pois suas práticas não estão isentas de erros, e que o grupo estaria disposto a encontrar uma saída política para o conflito armado (GALLEGO, 2010, p. 975).

Em 30 de maio de 2004 em visita ao México, o presidente Álvaro Uribe falou da possibilidade de iniciar um diálogo de paz com o ELN. Em agosto do mesmo ano o Alto Comissariado da Paz, Luís Carlos Restrepo, enviou uma proposta ao Comando Central do ELN para a construção de um processo de diálogo imediato, na qual propõe a suspensão dos sequestros e a libertação de todos os sequestrados. Em contrapartida, o governo possibilitaria um benefício jurídico aos combatentes presos por delito de rebelião. Além disso, o cessar fogo recíproco seria complementado com ações humanitárias, como programas de remoção de minas nas regiões de presença do ELN, para o qual se contaria com a participação ativa da comunidade (GALLEGO, 2010, p. 983, 984, 986).

Conforme Carlos Medina Gallego (2010, p. 987, tradução livre):

A proposta apresentada pelo governo ao ELN demonstra que a saída negociada e a política de segurança democrática se complementam, pois buscam o mesmo propósito: gerar confiança entre os cidadãos, legitimar a democracia e fortalecer o exercício do pluralismo político.

²¹ Não faltam combatentes que desertam e passam a integrar alguma organização oposta. A passagem das fileiras dos paramilitares para as das guerrilhas é excepcional, em contrapartida, a passagem das fileiras da guerrilha para a dos paramilitares é cada vez mais frequente (PECÁUT, 2010, p.110).

O ELN respondeu ao governo através de uma carta, em julho de 2005, assinalando alguns pontos que obstaculizavam o caminho para o início de um processo de paz, entre eles, o não reconhecimento da existência de um conflito armado no país, o processo de paz que o presidente Uribe mantinha com os paramilitares e a falta de uma resposta eficiente para a crise humanitária pela qual atravessavam as populações deslocadas (GALLEGO, 2010, p. 988).

Diante disso, delegados do governo e ELN se reuniram na cidade de Havana, Cuba, entre 16 e 21 de dezembro de 2005 para finalizar suas deliberações. Dessa primeira reunião oficial até 18 de julho de 2007, ocorreram sete Rodadas de Conversações (GALLEGO, 2010, p. 992, 993).

Contudo, o desenvolvimento das reuniões geraram tensões e conflitos de interesses entre as partes com relação ao método para o alcance da paz. A organização considera que a paz se constrói em um processo com a participação ativa e vinculante da sociedade e a comunidade internacional atuando como garantidora, e acusa o governo de considerar que a paz se alcança com base em imposições e concessões unilaterais da guerrilha, com a desarticulação desta, que a sociedade não se envolva e a comunidade internacional se mantenha distante (GALLEGO, 2010, p. 997, 998).

Não obstante, em novembro de 2007, depois de oito rodadas formais de negociação, o processo resultou frustrado. Entre as causas do fracasso, pode-se destacar: a falta de confiança entre os atores, sobretudo na questão do cessar-fogo; a ausência de consenso sobre as origens e soluções para o conflito colombiano, com a guerrilha insistindo na temática das causas estruturais socioeconômicas e o governo preconizando o discurso da ameaça terrorista; a recusa do ELN em renunciar suas atividades de sequestro como fonte de financiamento; e as divergências em torno das garantias judiciais para os líderes do ELN (ÁVILA e CELIS, 2008 apud SANTOS, 2010, p. 70, 71).

Com efeito, conforme já dito, desde o final da década de 1990, quando foi duramente golpeado pelos paramilitares em ricas regiões do país, a capacidade militar do ELN vem sendo reduzida. Da mesma forma que as FARC, durante o governo Uribe, o ELN também sofreu um contínuo desgaste.

Suas unidades diminuíram de 75 em 2003 para 50 em 2010, uma redução de 33%, a estimativa de seus membros passou de 3.702 em 2003 para 1.250 combatentes em 2010, uma diminuição de 66% e a quantidade de ataques

cometidos pelo grupo guerrilheiro caiu de 130 em 2003 para 40 em 2006 (SPENCER, 2011, p. 109).

A política de segurança democrática debilitou sistematicamente o ELN em todo o país a tal ponto que as FARC invadiram territórios que tradicionalmente pertenciam a eles.

Contudo, durante o segundo mandato de Uribe os ataques do ELN aumentaram e passaram de 41 em 2007 para 166 em 2010. Isto se deve à estabilização do grupo guerrilheiro em zonas de fronteira e em zonas de narcotráfico, onde, após diminuir a intensidade dos enfrentamentos, recuperaram suas forças e realizaram importantes ataques contra a Força Pública, constituída pela Polícia e pelas Forças Militares, em especial contra a polícia, no entanto, longe de se aproximar do poder de fogo que alcançara no final do governo Pastrana (SPENCER, 2011, p. 109).

Embora não tenha derrotado completamente as guerrilhas e nem desmontado a indústria da droga, o governo de Uribe conseguiu impor duros reveses aos guerrilheiros, diminuindo significativamente seu número de membros, suas atividades armadas, sua presença territorial, suas ações de sequestro e sua capacidade de extrair recursos da indústria da cocaína. Também vale a pena constatar que o enfraquecimento das guerrilhas não significou grandes alterações na produção e no fluxo das drogas para os Estados Unidos, fato que voltaremos a tratar mais à frente, deixando evidente que a questão do narcotráfico no país envolve outros fatores. A importância imprescindível que os recursos do narcotráfico têm para a sobrevivência das guerrilhas não é a mesma que as guerrilhas têm para a sobrevivência dos negócios do narcotráfico.

1.2.2. Redução do Narcotráfico

No que se refere ao combate às drogas, dados do Relatório Mundial sobre Drogas (2010, p. 10, 11), publicado pelo Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime - UNODC, indicam uma redução de 58% da superfície dedicada ao cultivo de coca na Colômbia no período 2000-2009. Assim, os plantios de coca teriam passado de 163.300 hectares, em 2000, para 68.000 hectares, em 2009. No ano de 2009, a erradicação manual forçada dos cultivos de coca atingiu 60.544 hectares, e a fumigação aérea alcançou 104.771 hectares. Ainda assim, nesse

mesmo ano, a Colômbia cultivou aproximadamente 43% da produção mundial, seguido do Peru com 38% e da Bolívia com 19%. O potencial de produção de cocaína também caiu, passando de 695 toneladas métricas, em 2000, para 410 toneladas métricas, em 2009.

Para Marcelo Santos (2010, p. 78) esses dados não tiraram a Colômbia da condição de maior plantador de coca e produtor de cocaína do mundo, embora, segundo as tendências, o Peru deva assumir, nos próximos anos, a liderança nesses quesitos, seguindo o conhecido roteiro do “efeito balão” na região andina.

Contudo, sustenta David Spencer que em 2009 a Colômbia deixou de ser o primeiro produtor mundial da folha de coca, uma vez que o país colheu 103.000 toneladas e o Peru 119.000 toneladas (SPENCER, 2011, p. 96).

Não obstante, a transferência de locais de plantios de coca entre os países andinos é uma marca das ações do narcotráfico diante do endurecimento das políticas de combate às drogas financiadas pelos Estados Unidos. Isso faz com que a produção diminua em um país e cresça no outro, que não recebe os mesmos recursos, por exemplo, segundo o relatório (p. 11), ao passo em que a Colômbia diminuiu sua produção, no mesmo período, Peru e Bolívia aumentaram em 38% e 112%, respectivamente.

Ademais, com as novas técnicas de seleção de plantas e de procedimentos laboratoriais, os narcotraficantes têm conseguido manter a produtividade de cocaína, mesmo com a diminuição dos plantios (SANTOS, 2010, p. 78).

O Relatório Mundial sobre Drogas (2010, p. 11), aponta, ainda, que o consumo de cocaína vem diminuindo há algum tempo nos Estados Unidos, particularmente desde 2006, e relaciona esta diminuição com as medidas de repressão aplicadas na Colômbia e no México.

De acordo com Angélica Arias e Mauricio Romero (2010, p. 17), após dez anos de Plano Colômbia, há uma nova geografia do narcotráfico no país, marcada pelos seguintes fatos: uma diminuição dos cultivos de coca, principalmente em áreas de antigo domínio das FARC; uma concentração dos cultivos em quatro zonas, as tradicionais do Norte, Sul e Oriente e a nova, e que mais cresceu nos últimos anos, do Pacífico (Cauca, Valle e Choco) e a presença, cada vez maior, de grupos ilegais armados nessas zonas, principalmente os reorganizados após a desmobilização das AUC.

Durante o governo Uribe, além das Forças Militares, a Polícia Nacional também exerceu um importante papel no combate ao narcotráfico. Baseados no objetivo principal da PSD, consolidação do controle territorial colombiano, a Polícia Nacional desenvolveu um plano para restabelecer sua presença em 1.102 municípios do país, gerando um aumento de 41% na quantidade de efetivos, que cresceu de 113.600 policiais em 2003 para 160.000 em 2010 (SPENCER, 2011, p. 94).

Em conjunto com os esforços militares, a Polícia Nacional retomou o controle dos municípios abandonados, reconstruiu estações destruídas, criou unidades novas em todo o país e reforçaram algumas outras que se encontravam em zonas dominadas pela presença das guerrilhas ou dos narcotraficantes.

A busca por retomar o controle do território constituiu uma das missões da Polícia Nacional que esteve diretamente ligada a outra missão, tão importante para o governo quanto a primeira, combater o narcotráfico.

Por esta razão, durante o comando de Uribe, a Polícia Antinarcóticos aumentou suas capacidades, particularmente as aéreas com aquisição de quinze aeronaves de asa fixa e oito helicópteros, com o objetivo de ampliar o número de ataques que realizavam (SPENCER, 2011, p.95).

Outra ferramenta importante para fortalecer a luta contra o narcotráfico foi a Lei 793, instituída em 2003, que habilitava a polícia a confiscar propriedades vinculadas com o narcotráfico e iniciar sobre elas um processo de extinção de domínio²². Durante o governo Uribe foram realizadas 50.000 apreensões deste tipo, sendo o ano de 2006 o ano recorde com 8.679 apreensões (SPENCER, 2011, p. 95).

Com o objetivo de envolver a sociedade no combate às drogas, programas de desenvolvimento alternativo foram implementados durante este período, como por exemplo, o programa *Familias Guardabosques* que contava com o apoio de camponeses, indígenas e comunidades afrocolombianas para acabar com o cultivo da coca, recuperar os terrenos e converte-los em bosques, e os programas de substituição de cultivos ilícitos, que entre os produtos cujo cultivo se promovia,

²² A possibilidade de extinção de domínio está apoiada no artigo 34 da Constituição Política da Colômbia, de 1991, que estabelece que “é proibido as penas de exílio, prisão perpétua e confisco. Contudo, por sentença judicial, se pode declarar extinto o domínio sobre os bens adquiridos em prejuízo do tesouro público ou com grave deterioração da moral social” (DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS LEGALES – DEL, 2006, p. 02).

estavam o cacau, a borracha, o óleo de palma e variedades de café (SPENCER, 2011, p. 95; GIRALDO e LOZADA, 2008).

Especificamente sobre o programa de substituição de cultivos ilícitos, David Spencer (2011, p. 95) sustenta que foi um programa de grande sucesso, dado a obtenção e credibilidade da comunidade internacional, pois até 2008 foram investidos 123 milhões de dólares neste programa, dos quais 30% decorreram de fundos governamentais e 70% de doações da comunidade internacional, tais como o Escritório da ONU Contra as Drogas e o Delito – USAID, a Comunidade Autónoma de Madri – CAM, o Reino Unido e os Países Baixos.

Da mesma forma a erradicação manual não voluntária realizada por Grupos Móveis de Erradicação – GME complementava a fumigação aérea, pois tinham como objetivo erradicar o cultivo de droga em parques nacionais e reservas nacionais ecológicas, onde não era viável a fumigação aérea, nem os projetos de desenvolvimento alternativo (SPENCER, 2011, p. 95).

Em que pese este entendimento, Giraldo e Lozada (2008) destacam que “não obstante, o Programa *Familia Guardabosques* gerou alguns impactos negativos nas comunidades decorrentes do mau uso que muitos beneficiários deram ao dinheiro”. Ao tempo em que se acostumaram ao “dinheiro dado” tinham preguiça e indisposição para empreender ações produtivas. Da mesma forma, muitas comunidades se dividiram entre beneficiários e não beneficiários e denúncias surgiram de sabotagem do programa por parte dos que não ingressaram nele. Também em alguns casos, os líderes das comunidades chegaram a ser ameaçados por produtores de coca ou por grupos armados ilegais, acusados de delatores.

No que diz respeito à fumigação, David Spencer informa que os números também foram positivos. Durante o governo Uribe a polícia fumigou 1.073.551 hectares de coca (2011, p. 96). Contudo, não se pode relacionar a quantidade de hectares fumigados diretamente com a diminuição do cultivo, pois as folhas não demoram a regenerar-se e, por outro lado, as culturas são muito móveis. Embora se tenha diminuído a superfície de plantios de coca, a produção continua quase inalterada devido à uma melhoria na produtividade, como seleção das plantas e melhor rendimento dos laboratórios (PÉCAUT, 2010, p. 145).

Ricardo Vargas Meza (2010, p. 66, tradução livre) identifica, também, outro problema nas fumigações, a discrepância entre estas e os programas de desenvolvimento alternativo:

Exceto no caso de Putumayo, a relação entre o tamanho da fumigação, ou seja, o tamanho da destruição de uma das mais importantes fontes econômicas em alguns departamentos e a participação destes nos investimentos de desenvolvimento alternativo entre 1999 – 2007 é amplamente inconsistente.

O autor chama atenção para os exemplos dos departamentos de Guaviare, que recebeu, no período citado, 18% das fumigações (quase uma quinta parte do total) e sua parcela nos investimentos diretos de desenvolvimento alternativo foram de precários 0,2%, configurando o caso de maior desequilíbrio entre o uso da força e o componente social e econômico. O departamento de Caquetá recebeu 13% das fumigações e sua parcela nos investimentos foram de 2%. O departamento de Nariño recebeu 16% das fumigações e 4% de investimento para desenvolvimentos alternativos (MEZA, 2010, p. 66).

Para Meza, “essa relação é injusta e inconsistente com os princípios de desenvolvimento alternativo com os quais se comprometeu estado colombiano, no sentido de ser uma política complementar às ações de força executadas contra essas regiões” (2010, p. 66).

Além disso, outro aspecto a ser levantado como ponto negativo é o aumento do número de deslocados devido ao ataque das fumigações que acarretam efeitos nocivos dos componentes químicos utilizados (*paraquat e glifosato*) à saúde humana e ao meio-ambiente (VIANA, 2009, p. 141).

No caso dos deslocamentos forçados de população a “Política de Segurança Democrática” apresentou poucos resultados positivos diante das crises humanitárias e de direitos humanos produzidas por esse fenômeno.

Desde o início do conflito, populações civis foram obrigadas a se deslocar diante das agressões de grupos armados ilegais e, em muitos casos, de representantes do Estado que, por ação, omissão, incapacidade ou cumplicidade, não garantiram os direitos fundamentais à vida, à liberdade e propriedade, como estabelece a Constituição do país (SANTOS, 2011, p. 78).

Dentre as causas dos deslocamentos forçados na Colômbia destaca-se em primeiro lugar os antigos e novos grupos paramilitares que consolidam o domínio sobre as terras tomadas dos camponeses deslocados e controlam o negócio do narcotráfico; em segundo lugar, o deslocamento ocorre devido a fumigação aérea e à erradicação forçada de cultivos de uso ilícito; em terceiro lugar, ocorre nas zonas

de disputa territorial entre Estado e grupos armados e em quarto lugar, devido a violência urbana, diante do elevado número de homicídios e a proliferação de práticas mafiosas de intimidação (CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO - CODHES, 2010, p. 05).

Em 25 anos de conflito, 4.915.579 pessoas foram deslocadas (a maior parte de camponeses afrodescendentes e indígenas), sendo que, entre 2002 e 2009, durante a Política de Segurança Democrática, foram deslocadas 2.412.834, 49% do total (CODHES, 2010, p. 01).

Segundo Tereza Cristina França (2008, p. 11) a política de segurança democrática do presidente Álvaro Uribe acaba por envolver civis nas atividades contra insurgentes ao armar camponeses e criar uma rede de informantes. Estes civis passam a ser marionetes entre as FARC, o ELN, paramilitares e o exército e na troca de acusações mútuas ficam vulneráveis sofrendo vários abusos tais como a expulsão de suas casas, ameaças, sequestros bem como os desaparecimentos forçados.

Contudo, sobre os resultados da PSD com relação ao combate ao narcotráfico, David Spencer destaca alguns outros resultados positivos, diz ele: “durante este governo, a Polícia destruiu 9.690 laboratórios de droga e cerca de 100 pistas de aterrissagem clandestinas, capturou mais de 600 aeronaves ilegais e 473.748 colombianos e 1.261 estrangeiros foram presos por participar de atividades do narcotráfico” (POLÍCIA NACIONAL COLOMBIANA 2002 – 2010 apud SPENCER, 2011, p. 96). Não obstante, dados do Grupo de Informação Estatística do Ministério da Defesa Nacional da Colômbia confirmam esses números (COLOMBIA, 2012, p. 01 a 04).

1.2.3. Proteção da População e Respeito aos Direitos Humanos

Se levarmos em consideração a redução do número de assassinatos, que caíram de 28.837 em 2002 para 15.459 em 2010, assim como a redução nos sequestros de 2.986 para 800 em 2005 e depois para 282 em 2010, e nas extorsões que caiu de 2.083 em 2002 para 1.352 em 2010 (COLOMBIA, 2012, p. 01 a 04) é inegável o reconhecimento de que o governo Uribe teria obtido vitórias no combate aos grupos armados (guerrilha e paramilitares). No entanto, órgãos e ONGS que se dedicam a observar o conflito armado e a denunciar violações dos direitos humanos

demonstram grande preocupação com possíveis omissões relativas às violações desses direitos pelas forças de segurança do governo, como por exemplo, a expulsão de populações do sul da Colômbia, repressão a movimentos sociais e populares, perseguições políticas e desaparecimentos (VILLA e VIANA, 2008, p.169).

De fato, durante o governo Uribe, e dando continuação aos esforços de anteriores governos como os de Samper e Pastrana, se alcançou resultados positivos no tocante à redução de homicídios, sequestros e extorsões, resultado da repressão às guerrilhas, que pouco a pouco foram perdendo sua força. No entanto, outros atores do conflito devem ser levados em consideração quando se trata de proteção da população e direitos humanos: a Força Pública e os paramilitares, uma vez que inúmeras denúncias de abuso aos direitos humanos foram realizadas contra estes dois atores.

Não obstante a Lei de Justiça e Paz (Lei nº 975/2005) que regulamentou a desmobilização de aproximadamente 32.000 paramilitares, a Política de Segurança Democrática – PSD não conseguiu acabar com os “páras”.

A desmobilização não significou necessariamente o desmantelamento das estruturas de poder paramilitar vigente em diversas regiões do país. Em muitas dessas regiões os interesses de políticos se confundem com os interesses dos paramilitares. O que ocorreu foi uma reconfiguração do fenômeno paramilitar, fortemente vinculado ao narcotráfico e focados em manter as conquistas alcançadas nos últimos anos, tanto a nível de controle político, como de bens e terras apropriadas (CINEP, 2010, p. 06).

Não é a toa que estes atores vem se mantendo como os principais responsáveis pelos diferentes tipos de violações aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário, com um acumulado de 5.486 infrações entre 2002 e 2009, que significam 42,2% do total das violações no período (CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E EDUCAÇÃO POPULAR DA COLOMBIA - CINEP, 2010, p. 06).

Dessa nova reconfiguração surgiram, como já dito anteriormente, novas agrupações criminosas denominadas de Bandas Criminais – BACRIM que constituem na atualidade no maior desafio para a segurança da Colômbia (SPENCER, 2010, p. 111 e 114).

“São como novos cartéis de drogas e estão sendo combatidos pela Força Pública como puro delinquentes” (SPENCER, 2011, p. 118), não podendo ser

comparados com os antigos paramilitares porque não possuem nenhuma motivação política como no passado tiveram lutando contra as ideologias guerrilheiras representantes da extrema esquerda da Colômbia.

O aumento da violência praticado por tais grupos está causando efeitos negativos a nível urbano, pois devido a eles, embora a taxa de homicídios do país tenha decrescido, o índice de homicídio nas áreas urbanas, principalmente Medellín e Bogotá, tem aumentado desde 2008, segundo dados do *Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia* (ÁVILA, 2011, p. 61).

E estes novos grupos só vem aumentando. Segundo o Informe Especial 2010 publicado pelo Centro de Investigación e Educação Popular – CINEP da Colômbia (p. 06 e 07), até 2010 estes grupos contavam com mais de 3.800 membros e seguiam atuando em, no mínimo, 159 municípios. Seu campo de atuação já compreendia 27 departamentos e 22 capitais e suas ações repercutem sobre líderes sociais e defensores de direitos humanos.

O informe chama atenção para a situação da aplicação da Lei de Justiça e Paz: “a situação da lei é alarmante, após 05 anos, há apenas uma sentença contra os chefes do paramilitarismo, Diego Vecino e Juancho Dique, por crimes contra a comunidade de Mampuján”. Essa situação de impunidade revela a grave crise institucional pela qual atravessa a justiça colombiana (CINEP, 2010, p. 07).

Outro ponto crítico da Política de Segurança Democrática é o crescimento de violações aos direitos humanos por parte da Força Pública. O fortalecimento institucional que experimentou as Forças Militares durante estes anos, usando recursos tanto nacionais como ajuda militar estrangeira (EUA), refletiu nos abusos de poder cometidos por membros desta força.

Para David Spencer (2011, p. 91 e 92) estes problemas foram gerados em parte pelo rápido crescimento do número de soldados e polícias sem que se dera a mesma velocidade na formação dos quadros responsáveis por supervisá-los ou porque fora do sistema legal de recompensas, alguns comandantes e unidades menores premiavam seus integrantes a partir das mortes em combate e não da recuperação da tranquilidade que poderiam gerar em suas zonas de responsabilidade.

Uma das maiores expressões destas violações foi o fenômeno dos “Falsos Positivos”²³, casos reportados por unidades da Força Pública como resultados positivos na ação contra grupos armados ilegais, mas devido às denúncias de organizações sociais e de defensores de direitos humanos e de familiares das vítimas se revelaram como ações contra a população civil não combatente, as quais significaram violações aos direitos humanos e infrações ao DIH (CINEP, 2010, p. 07).

Tal fato indignou o governo e desencadeou a mais dura reação deste e do Comando Geral das Forças Militares, na intenção de ratificar a importância do respeito aos direitos humanos e ao DIH, aumentando ainda mais os esforços em capacitações e controles para preservar o respeito aos mesmos (SPENCER, 2011, p. 92), que levaram a uma significativa diminuição de vítimas e casos. Não obstante, a maior preocupação passou a ser o risco de impunidade por tais infrações, como ocorreu com os paramilitares (CINEP, 2010, p. 08).

Em resumo, a “Política de Segurança Democrática”, nos marcos do Plano Colômbia, resultou em grande popularidade ao governo Uribe, sobretudo nos setores urbanos. Garantiu também a vinda de investimentos externos, fortaleceu as instituições do Estado, melhorou as condições de segurança nos principais centros urbanos do país, e aumentou o grau de confiança da população no Estado. De fato, conseguiu modificar a dinâmica do conflito a favor do governo, diminuindo sensivelmente as ações dos grupos armados ilegais (SANTOS, 2011, p. 79 e 80).

Embora seja um ponto comum entre analistas que a Colômbia tornou-se um país mais estável e seguro no intervalo de oito anos, com as FARC tendo menor influência no quadro político colombiano, defensores dos direitos humanos afirmam que a sensação de segurança trazida por Uribe é enganosa porque o problema da Colômbia não se resume aos grupos guerrilheiros.

²³ Os falsos positivos, execuções extrajudiciais cometidas, principalmente, durante o período de 2002 a 2008, custaram a vida de 3.345 civis, segundo dados das Nações Unidas. Pessoas, em sua maioria homens e jovens, foram assassinados e falsamente identificados como guerrilheiros mortos em combate. A Federação Internacional de Direitos Humanos informou que os crimes derivaram da exigência imposta às Forças Armadas em mostrar resultados positivos concretos na luta contra a insurgência. Os falsos positivos se converteram em um escândalo internacional em agosto de 2008, quando um grupo de mães do município de Soacha se uniram para buscar dezesseis de seus filhos que haviam desaparecido em circunstâncias estranhas. Um ano depois seus corpos apareceram em uma vala comum no noroeste do país e o Exército os identificou como delinquentes, paramilitares e guerrilheiros. A população imediatamente rechaçou as informações do Exército e famílias de todo o país denunciaram casos similares (FERRER, 2012).

Além disso, a convicção de que é possível desarmar os grupos guerrilheiros e narcotraficantes por meio da frente militar ao mesmo tempo em que constitui o ponto forte de Uribe, tem gerado déficits sociais e políticos preocupantes, como violação aos direitos humanos e ao DIH.

Depois de oito anos de governo do presidente Uribe, constata-se o fortalecimento de instituições do Estado como Forças Militares e Polícia que possibilitaram a diminuição nítida da influência das FARC no contexto político e territorial, ainda que este grupo não tenha sido derrotado definitivamente; um processo de desmobilização e desarmamento dos paramilitares que, embora tenha reincorporado à vida civil a maioria dos seus integrantes e extraditado aos Estados Unidos os seus principais chefes para serem julgados por narcotráfico, não conseguiu desmontar as estruturas deste fenômeno, ao passo em que outros grupos paramilitares foram formados.

Também, a luta contra o narcotráfico que não trouxe resultados realmente contundentes, uma vez que continuam ocupando um papel de destaque na Colômbia mesmo com as inúmeras extradições de narcotraficantes, a diminuição da área de plantio de coca pelos fumigamentos e as grandiosas apreensões de cocaína e, por fim, constata-se um nível preocupante de violação aos direitos humanos e de ausência de alternativas jurídicas e políticas que realmente levem em consideração as vítimas do conflito, como os deslocados e para que situações de impunidade não prevaleçam, como no caso dos paramilitares e dos membros da Força Pública.

CAPÍTULO 3

1. A POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA DO GOVERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2010 – 2012)

1.1. A POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURANÇA PARA A DEMOCRACIA E A PROSPERIDADE - PISDP

Em 07 de agosto de 2010, foi eleito Juan Manuel Santos novo presidente da Colômbia. Embora tenha sido Ministro da Defesa do governo anterior e articulador da política de segurança democrática (PSD) de Álvaro Uribe, Santos adotou uma nova política de segurança na qual agora a Colômbia entra na fase da Segurança Democrática com Prosperidade Doméstica.

Para tanto lançou em 2011 a Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade – PISDP, a qual iremos analisar neste capítulo abordando aspectos de aproximação e distanciamento entre a PISDP e PSD, tanto em seus aspectos formais, como, na prática, quais estratégias foram executadas e quais resultados foram alcançados até o final do ano de 2012.

Conforme explica Alejo Vargas (2012b, tradução livre) “é necessário recordar que academicamente uma coisa é a formulação de uma política pública e seus objetivos e outra é sua execução e os resultados que produz”, da mesma forma é importante saber que uma política de segurança e defesa deve partir da identificação clara das ameaças às quais pretende enfrentar.

A nova política de segurança parte de alguns resultados positivos em termos de segurança, alcançados no governo anterior, como a redução da área de cultivo ilícito, enfraquecimento da guerrilha e diminuição do índice geral de criminalidade do país.

Para o analista, em sua formulação, o documento reconhece que “as organizações que ameaçam a tranquilidade dos cidadãos tem se transformado e vem se adaptando às novas condições do cenário nacional” (VELÁSQUEZ, 2012b). Igualmente aceita as dificuldades existentes em matéria de segurança ao pontuar que:

Ainda existem zonas vermelhas onde as estratégias de controle territorial e desarticulação de grupos armados à margem da lei, implementadas no

âmbito da Política de Segurança Democrática, são necessárias para acabar com a violência. Da mesma forma, também reconhece que nas outras zonas (amarelas), tanto as recuperadas da violência quanto as carentes de adequada presença estatal, as estratégias devem convergir no propósito estatal da consolidação da segurança, sendo o uso de forças de controle, a cooperação internacional e a ação integral do Estado, os elementos fundamentais para se alcançar o êxito. Finalmente, o MDN começará a assentar as bases da segurança para a prosperidade – força policial, inteligência e tecnologia – em zonas consolidadas (verdes), caracterizadas por níveis adequados de institucionalidade, investimentos e governabilidade e considera tais ameaças principais: FARC e ELN com relação ao conflito armado, as BACRIM com relação ao narcotráfico, as Milícias e as redes criminais relacionadas à insegurança pública e fronteiriça, e a delinquência comum e o crime organizado no âmbito da insegurança cidadã (PIDSP, 2011, p. 26).

Como objetivos, a política de Juan Manuel Santos propõe (PISDP, 2011, p.32 a 39):

1. Levar a um mínimo histórico a produção nacional de narcóticos;
2. Desarticular os grupos armados ilegais - GAML²⁴ e criar condições suficientes de segurança para a consolidação;
3. Criar condições de segurança para a convivência dos cidadãos;
4. Avançar em direção a um sistema de capacidades dissuasivas críveis, integrado e inter operável;
5. Desprender atenção suficiente aos desastres naturais e catástrofes;
6. Fortalecer a instituição e o funcionamento do setor de segurança e defesa nacional.

Na visão de Alejo Vargas, não há dúvida que como documento de política pública apresentada pelo Ministério de Defesa colombiano, a PISDP reúne os requisitos necessários para ser considerada uma formulação adequada, considerando que se deve reconhecer que, ao contrário da política de segurança do anterior governo que tinha como principal inimigo os grupos insurgentes, a PIDSP considera no mesmo nível de importância três cenários de segurança interna: o conflito interno armado, a luta contra o narcotráfico e a segurança da população, abandonada na anterior política (VELÁSQUEZ, 2012b).

Contudo, para o autor, algumas críticas necessárias nos levam a perceber o excessivo otimismo de alguns objetivos, especialmente na luta contra o narcotráfico, por se tratar de um campo ilegal que tem demonstrado uma grande capacidade de

²⁴GAML – Grupos Armados à Margem da Lei é uma definição utilizada pela Lei de Justiça e Paz (Lei nº 975/2005) que regulamentou a reinserção à vida civil dos grupos armados que decidiram abandonar a violência, que diz em seu artigo 1º: “Se entende por grupo armado organizado a margem da lei o grupo de guerrilha ou de autodefesas, ou uma parte significativa e integral dos mesmos como blocos, frentes ou outras modalidades dessas mesmas organizações, de que trate a Lei 782 de 2002” (COLOMBIA, 2005).

adaptação às estratégias utilizadas para atacá-lo e para migrar de um lugar a outro, assim como naquilo que está relacionado com a desarticulação dos grupos armados ilegais, já que no passado vários ministros de Defesa prometeram acabar com a guerrilha e o resultado, todavia, parece longe de cumprir-se (VELÁSQUEZ, 2012b).

Para alcançar seus objetivos estratégicos a PISDP aposta na elevação de componentes instrumentais ou habilitadores chamados “pilares”, que tratam em sua maioria sobre o fortalecimento da Força Pública da mesma forma que a PSD. Dos seis pilares da nova política de segurança, cinco remetem ao incremento da Força Pública (Forças Militares e Polícia Nacional) e um está voltado para o respeito aos direitos humanos e ao DIH, são eles:

1. “Melhora Substancial da Inteligência”;
2. “Fortalecimento do Comando e do Controle operacional da Força Pública”;
3. “Aumento da coordenação e da integração entre Forças Militares e Polícia Nacional”;
4. “Proteção Estratégica da População através da Força Pública”, que não deverá ficar limitada apenas à recuperação de territórios, mas buscar adquirir maior legitimidade e confiança da população;
5. “Aplicação Estratégica da Força pela Força Pública”, frente às diversas formas de operar dos GAML;
6. “Respeito aos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário em todo o território nacional, principalmente nas regiões de maior intervenção do governo” (PISDP, 2011, p. 40, 41).

Segundo o documento estes pilares são a base fundamental que possibilitará o alcance de cada um dos objetivos propostos pela PISDP.

1.2. PISDP/PSD – Aproximações e Distanciamentos

Analisando a estrutura das políticas de segurança e defesa do governo de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos, pode-se perceber que formalmente a PISDP não se distancia muito da PSD.

Com relação ao objetivo geral, identificamos que ambos os planos possuem conceitos similares, pois enquanto a PSD fala em “proteger os direitos dos colombianos e fortalecer o Estado democrático e a autoridade democrática, através da coordenação entre Força Pública, Poder Judicial e Congresso, com o setor de

segurança e defesa como protagonista”; a PISDP descreve a consolidação da paz como sendo “a observância dos direitos humanos, a garantia da manutenção do Estado de direito e o funcionamento eficaz da justiça, sob a liderança do setor de defesa” (PSD, 2003, p.12; PISDP, 2011, p.11).

Ambas as políticas de segurança referem-se às principais ameaças ao país como sendo: os grupos armados ilegais (FARC, ELN e paramilitares), o narcotráfico e suas implicações e o desrespeito aos direitos humanos. Da mesma forma, entendem que o fortalecimento da Força Pública é o condutor que possibilitará a eliminação destas ameaças.

Com relação aos objetivos de ambas políticas de segurança, a PSD denomina de estratégicos, enquanto a PISDP de setoriais, contudo em uma análise detalhada podemos perceber que os objetivos da PISDP representam uma continuidade dos objetivos da PSD, com algumas especificidades que merecem ser destacadas, conforme tabela abaixo:

Tabela 6 – Correlação entre os objetivos da PSD e da PISDP

PSD	PISDP
Objetivos Estratégicos:	Objetivos Setoriais:
Consolidação do território	Criação de condições de segurança para a convivência cidadã
Proteção da população	Desarticulação dos GAML
Eliminação do comércio de drogas ilícitas	Diminuição da produção nacional de narcóticos
Manutenção da capacidade dissuasiva	Criar sistema de capacidade dissuasiva crível, integrado e interoperável
Eficiência, transparência e prestação de contas	
	Fortalecer as instituições e o bem estar do setor de segurança e defesa nacional
	Atenção para os desastres naturais e catástrofes

Fonte: PSD, 2003, p. 32 e 33; PISDP, 2011, p. 32 a 38.

Fazendo um paralelo entre as políticas de segurança em questão, tomando como ponto de partida os objetivos da PSD, constatamos que, com relação à consolidação do território, a política de Juan Manuel Santos se refere a este objetivo como sendo uma das estratégias para “criar condições de segurança para a convivência cidadã” (PISDP, 2011, p.35).

É importante ressaltar que a segurança cidadã como objetivo estratégico da PISDP é uma característica que a difere da PSD, devido à ausência deste componente na Política de Segurança Democrática que corresponde às áreas urbanas. “Ao contrário da ação militar que é ofensiva, a segurança cidadã é na sua essência preventiva” (BUIRAGO, 2011, p.20, tradução livre). Daí resultou a escalada da insegurança urbana percebida nos últimos anos de governo de Álvaro Uribe.

A PISDP reconhece também que, embora seja evidente a melhora nos índices de segurança em geral, ainda há regiões do território nacional onde não fora consolidado o Estado de Direito (ver mapa 03 no Anexo) e, por conseguinte, que persiste a influência dos GAML e das BACRIM, que continuam afetando a segurança dos habitantes dessas áreas, a exemplo das zonas de fronteiras onde se concentram as ações desses grupos (PISDP, 2011, p. 18) e por esta razão reitera o compromisso de continuar com o processo de consolidação do território, no entanto, com um plano de modernização de estratégias adequadas para enfrentar as transformações das ameaças (PISDP, 2011, p. 19).

Para alcançar estes objetivos, o setor de defesa e segurança, além do planejamento de suas estratégias, assume um sério compromisso de Estado para desenvolver a consolidação territorial da segurança com maior intensidade, velocidade e investimento (PISDP, 2011, p. 25, tradução livre).

Com relação à proteção da população descrita como segundo objetivo estratégico da PSD encontramos esta preocupação na PISDP distribuída em vários tópicos dos seus objetivos: “o foco principal da estratégia estará na diminuição do homicídio, do furto qualificado e das lesões corporais”; “a diminuição dos índices de extorsão e micro extorsão, assim como dos casos de sequestro extorsivo e da pirataria terrestre são objetivos claros desta estratégia” (PISDP, 2011, p. 35); “o Ministério de Defesa Nacional se concentrará na missão de acabar com a violência gerada pelos grupos armados à margem da lei – GAML” (PISDP, 2011, p. 33); “será desenvolvido um plano estratégico que será liderado pelas Forças Militares para consolidar irreversivelmente a presença do Estado, proteger a população e distanciá-la da influencia de atores violentos (PISDP, 2011, p. 34).

Além disso, o objetivo estratégico da proteção à população da PSD está diretamente relacionado com o objetivo setorial da PISDP de desarticulação dos

GAML, uma vez que diz a PISDP “para desarticular os GAML e criar condições para a consolidação da segurança, o MDN se concentrará na missão de acabar com a violência gerada por estes grupos” (PISDP, 2011, p. 33). Nesse contexto a PISDP estabelece quatro estratégias, dentre elas a de “fortalecer a ação integral” onde deverá ser desenvolvido um plano estratégico para consolidar a presença do Estado onde ainda não há e proteger a população para afastá-la da influência dos atores violentos (PISDP, 2011, p. 34).

Quanto ao terceiro objetivo da PSD, eliminação do comércio de drogas ilícitas, a PISDP também os considera como objetivo estratégico (2011, p. 32), no entanto, enquanto a PSD relaciona o crescimento do tráfico de drogas ao crescimento das FARC e dos grupos de autodefesas ilegais, a PISDP relaciona a luta contra o narcotráfico com a luta contra o crime organizado representado pelas BACRIM, portanto, reconhecendo não apenas o ressurgimento dos grupos paramilitares, mas também que estes são exclusivamente ligados ao negócio das drogas ilícitas, ainda que não deixe de reconhecer o envolvimento que há entre FARC, ELN e narcotráfico.

Mais da metade das “frentes” das FARC se encontram em regiões de produção de coca, o que explica seu rápido crescimento: em 1982, havia aproximadamente 13.000 hectares de coca na Colômbia; as FARC contavam com cerca de 1.800 homens armados. Vinte anos mais tarde, em 2002, havia aproximadamente 102.000 hectares de coca e as FARC contavam com 16.900 membros. Os grupos de autodefesas ilegais participam de igual maneira no negócio das drogas ilícitas e seu crescimento foi ainda mais acelerado: passaram de aproximadamente 2.800 membros armados em 1995 para mais de 12.000 em 2002 (PSD, 2003, p. 26, tradução livre).

Como resultado da evolução do entrelaçamento criminoso em torno do narcotráfico, o país enfrenta na atualidade uma expressão delinquencial denominada Bandas Criminais – BACRIM (...) são estruturas delinquentes com alto poder corruptor, intimidador e armado que combinam a produção e comercialização de drogas com o abuso violento aos direitos e liberdades dos cidadãos em determinadas zonas rurais e na periferia de alguns centros urbanos do país (PISDP, 2011, p. 17, tradução livre).

Contudo, este enfoque especial dado pela PISDP às BACRIM não é por acaso. Desde o começo de 2008 as ações unilaterais realizadas por ano pelos grupos neo-paramilitares²⁵ tem sido menores que as realizadas pelas FARC. Por

²⁵ Entende-se por neo-paramilitares os grupos organizados logo após a desmobilização das AUC nas diferentes regiões de influência desta organização. No entanto, estes grupos não possuem um

esta razão, as BACRIM, ou os neo-paramilitares como o governo denomina, foram reconhecidos no começo do governo Santos como uma das maiores ameaças para a segurança do país (ARIAS, 2012, p. 04). Entendemos que até aqui é o que importa saber sobre as Bandas Criminais, pois voltaremos a tratar melhor do assunto mais à frente.

Quanto ao terceiro objetivo da PSD: capacidade dissuasiva, tanto esta quanto a PISDP consideram como sendo um objetivo estratégico. Contudo, sob diferentes aspectos. Enquanto a PSD relaciona a manutenção da capacidade dissuasiva à proteção das fronteiras terrestres, marítimas e fluviais (PSD, 2003, p 33), a Política de Segurança de Santos estabelece três estratégias para o alcance deste objetivo, quais sejam:

1. “Elaboração de um sistema integrado, flexível e sustentável, onde as Forças Militares estariam comprometidas a salvaguardar os interesses políticos, econômicos e sociais da nação”;

2. “Aumento da cooperação regional e das ações regionais e hemisféricas articuladas e complementares para o enfrentamento do crime transnacional”, através da estratégia de diplomacia para a segurança a ser promovida pelo MDN, considerando que a Colômbia desenvolveu ao longo dos anos uma grande capacidade para enfrentar problemas que atualmente atingem outras nações;

3. “Implementação de um programa de ‘cibersegurança’ e ‘ciberdefesa’”, destacando a preocupação com os novos desafios de segurança provenientes do ‘ciberespaço’ (PISDP, 2011, p. 36).

Quanto ao último objetivo estratégico da PSD, eficiência, transparência e prestação de contas, não há correspondência com a PISDP. Não obstante estes paralelos, a atual política de segurança chama atenção para questões não relatadas na PSD, que ou estão definidas como objetivos estratégicos ou estão definidas como estratégias para alcançar tais objetivos, são elas:

“Fortalecimento da investigação criminal” (PISDP, 2011, p. 35), ressaltada como sendo essencial para a “vigência do império da lei”; “atenção oportuna aos desastres naturais e às catástrofes”, dado o reconhecimento da vulnerabilidade do território nacional, a respeito dos efeitos da mudança climática que afetam a população (PISDP, 2011, p. 37) e “fortalecer a institucionalidade e o bem estar do

comando central, como o de Carlos Castaño, chefe das AUC entre 1997 e 2001 e estão estreitamente vinculados ao narcotráfico (ÁRIAS e ROMERO, 2010, p. 34).

setor de segurança e defesa do país”, se utilizando de políticas de “fortalecimento na educação, saúde e moradia das Forças Militares”, políticas de “sustentabilidade de gastos e políticas de incentivo a projetos de ciência, tecnologia e inovação”, assim como “fortalecimento do sistema de administração da justiça”, particularmente a justiça penal militar, dando prioridade em “assegurar que a impunidade não recaia sobre nenhuma ação que seja responsável um membro da Força Pública e que implique em violação dos direitos humanos, ao Direito Internacional Humanitário ou à lei” (PISDP, 2011, p. 38, 39).

Ainda com relação às diferenciações entre uma política e outra, é importante destacar que a PISDP traz uma preocupação inédita com relação à PSD: a exigência da participação do Legislativo, Judiciário e outros órgãos de controle na luta pela segurança democrática (PISDP, 2011, p. 21, 22), contrariamente à supremacia do Executivo sobre os demais Poderes do estado, como defendia Uribe.

Durante o governo de Uribe desencadeou-se uma crise institucional latente acompanhada pelo enfraquecimento de todas as instâncias de representação política e das encarregadas do Estado de direito.

O ex-presidente travou uma luta incessante para neutralizar os dois principais supremos tribunais de justiça, empenhando-se em nomear magistrados que lhe fossem fiéis ou criticando suas decisões. Durante o segundo mandato, seu alvo principal foi a Corte Suprema de Justiça, à qual são submetidos os inquéritos referentes aos vínculos entre congressistas e a parapolítica (PECÁUT, 2010, p.148, 149).

O ápice das tensões se deu quando o presidente Uribe começou a invocar, desde 2009, um “Estado de opinião” que dava ao povo a faculdade de decidir, através de referendo, sobre a proibição de um terceiro mandato pela Constituição Colombiana e a Corte Constitucional frustrou este projeto de reeleição em fevereiro de 2010 (PECÁUT, 2010, p. 149), aprofundando ainda mais o distanciamento entre o Executivo e o Judiciário.

Sobre o assunto se pronunciou Juan Manuel Santos ao assumir o poder

Ao iniciar meu mandato encontrei um país polarizado e um Estado conflituoso, assim como, hostilidades entre as diversas forças políticas. Havia desconfiança e distanciamento entre o Poder Executivo e as altas Cortes do Poder Judiciário, e igualmente um ambiente hostil entre as diversas forças políticas representadas no Congresso. Um dos meus primeiros atos de governo foi reunir-se com os presidentes das altas Cortes

e construir uma relação absolutamente harmoniosa que, respeitando sua autonomia, garantisse a devida colaboração das instituições de poder (COLOMBIA.COM, 2013).

Em resumo, percebe-se que a PISDP e a PSD em seus aspectos formais são políticas de segurança complementares, resguardando os mesmos objetivos gerais e ameaças consideradas (grupos armados, narcotráfico e proteção da população), contudo a PISDP traz importantes diferenciações a respeito da elevação do respeito aos direitos humanos ao patamar de elemento essencial para a obtenção da paz, da premissa de que na Colômbia existe um conflito armado e do reconhecimento das BACRIM como uma das maiores ameaças à segurança do Estado.

Esta complementariedade foi reconhecida, inclusive, no próprio texto da PISDP (2011, p.01):

A PISDP representa a combinação adequada de continuidade e mudança. Continuidade com as Políticas de Segurança Democrática (2002 – 2006) e de Consolidação da Segurança Democrática (2006 – 2010) que permitiram os importantes êxitos em segurança alcançados pela Colômbia durante os últimos dois quadriênios. Mudança na fixação de metas mais ambiciosas, na incorporação de novos objetivos estratégicos e na elevação da categoria de políticas de componentes instrumentais ou habilitadores chamados pilares, que permitirão alcançar os objetivos estratégicos dentro dos limites de tempo e recursos previstos pela PISDP.

Em que pese a complementariedade das políticas de segurança dos dois governos, uma diferença clara que merece ser destacada é a elevação do respeito aos direitos humanos como sendo um dos fatores para a consolidação da paz constante na PISDP, ou seja, pelo menos em teoria, a política de segurança de Santos está mais direcionada que a de Uribe à proteção e aos direitos das pessoas, uma vez que coloca esta preocupação como objetivo geral.

Contudo, na prática, as diferenciações são mais perceptíveis entre uma administração e outra. Como dito, a formulação de uma política não pressupõe que seja executada à risca. Por exemplo, a PSD de Uribe limitou sua essência ao militar, não deixando espaços para desenvolvimento das políticas indicadas, a exemplo das políticas e planos de segurança que visam assegurar a convivência cidadã, a redução da criminalidade urbana e da corrupção e de combate à violação dos direitos humanos.

Diante disso, após uma análise da estrutura formal das políticas de defesa de ambos os governos, passaremos a analisar os principais atos de governo realizados

pelo presidente Juan Manuel Santos até o final do ano de 2012 que o diferem de seu antecessor.

1.3. ESTRATÉGIA DE DIPLOMACIA PARA A SEGURANÇA

O ex-presidente Uribe, desde sua posse, tratou de demonstrar que sua política de segurança nada mais era do que uma resposta à saturação nacional ao conflito armado. Simultaneamente, sua administração se esforçou para comprometer os governos dos países adjacentes com sua estratégia de segurança, havendo alcançado algumas aproximações e acordos neste campo, mas havendo gerado também fortes reações negativas que limitaram o alcance e a continuidade dos pactos (RAMÍREZ, 2006, p. 66).

De fato, nunca antes houvera um aumento tão significativo da força militar nas fronteiras, nem se houvera realizado tantos encontros entre o presidente da Colômbia e os chefes de governos vizinhos. Contudo, ao mesmo tempo, foi se aprofundando uma incompreensão da situação colombiana no que diz respeito às suas políticas de governo por parte dos países vizinhos devido, entre outras coisas, às pressões do governo colombiano por envolvê-los no conflito interno e na estratégia norte-americana à que se submetia (RAMÍREZ, 2006, p.70).

Se compararmos o governo de Uribe com o de Pastrana, percebe-se que houve uma abundância de contatos diplomáticos que permitiu a Uribe realizar diversos acordos com estes países, assim como permitiu que se colocasse em prática mecanismos de cooperação e intercâmbio de informação, além de certa coordenação judicial, aérea e militar, esta última em especial com o Brasil (RAMÍREZ, 2006, p.82).

Contudo, explica Socorro Ramírez (2006, p.83) que “os acordos com os vizinhos andinos e amazônicos não chegaram a configurar uma agenda cooperativa”.

Conforme a autora, as incompreensões e a resistência às políticas governamentais se derivam, em primeiro lugar, da reiterada negativa do presidente Uribe em reconhecer a existência de um conflito armado na Colômbia e a redução da situação a um fenômeno de terrorismo alimentado pelo narcotráfico. “Esta obstinação levou a absurda decisão presidencial de proibir até o uso da expressão

‘conflito armado’ na linguagem oficial, e travou ações humanitárias por parte de organismos multilaterais” (RAMÍREZ, 2006, p.70).

Como exemplo desse rechaço podemos citar o que aconteceu com Venezuela, Equador e Brasil, quando o ex-presidente propôs que os distintos governos declarassem como terroristas as organizações guerrilheiras, de forma impositiva.

Outra fonte de incompreensão destacada pela autora deriva da atitude pragmática de Uribe que, na mesma linha de Pastrana, mas com maior ênfase, vinculou sua estratégia de segurança nacional à Washington e a seu sistema internacional unipolar, baseado na convicção de que os Estados Unidos seria o único país a possuir capacidade de apoiar a resposta militar do governo colombiano à ameaça armada interna (RAMÍREZ, 2006, p.71).

A exemplo deste alinhamento, Daniel Pecáut destaca a conclusão do acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos em 2009, segundo o qual os norte-americanos teriam a possibilidade de utilizar sete bases aéreas colombianas. A notícia foi recebida pela Venezuela como uma provocação que ameaçava sua segurança e justificava seus investimentos em armamento moderno (PECÁUT, 2010, p.144).

A rejeição à política de segurança do governo colombiano por parte de países vizinhos se intensificou devido a atitude do próprio presidente Uribe, que reiteradamente colocou em prática a decisão de buscar os guerrilheiros “onde quer que estivessem”, gerando incidentes confusos, como por exemplo, a participação de membros da Força Pública colombiana na detenção de Simón Trinidad no Equador e a invasão da fronteira equatoriana por parte das forças militares colombianas no ataque a grupos guerrilheiros, além da tensão de maior proporção que seu deu com a Venezuela, quando da prisão do chamado chanceler das FARC, Rodrigo Granda.

Diferentemente de Álvaro Uribe, de tradição conservadora e tendente a observar a política em termos de amigos e inimigos, Juan Manuel Santos, embora tenha abandonado o partido liberal, conserva coincidências ideológicas com o liberalismo. Para Santos, dentro de uma concepção moderna de política não se pode conceber a existência de inimigos, de inimizades absolutas nos termos de Carl Schmitt, mas de adversários com os quais sempre é possível se chegar a acordos (VELÁSQUEZ, 2011a).

Nesse contexto, explica Alejo Vargas Velásquez (2011b) que um dos maiores acertos do governo de Juan Manuel Santos está no campo das relações internacionais, que “passou de uma agenda monotemática envolta na luta contra o terrorismo, altamente alinhada com o discurso do governo Bush nos Estados Unidos” e de confrontação com todo aquele governo que não se submetesse as orientações que este promovia, “à uma agenda diversificada em temas, dando prioridade a integração latino-americana e colocando um protagonismo central na diplomacia”.

Como exemplo inicial dessa nova postura, a Colômbia, juntamente com a Venezuela, obteve êxito ao mediar o Acordo para a Reconciliação de Honduras entre o presidente de Honduras Porfirio Lobo e o ex-presidente Manuel Zelaya, em abril de 2011, atuando como facilitadores os presidentes Juan Manuel Santos e Hugo Chávez (VELÁSQUEZ, 2011b).

Sobre a atuação da Colômbia neste conflito, Alejo Vargas Velásquez (2011b, tradução livre):

Colômbia, com esta gestão mediadora, retoma a tradição de sua diplomacia de contribuir para a manutenção das boas relações entre os países da região e para a busca de soluções negociadas de diferenças e conflitos na região. Devemos recordar que foram Colômbia e Venezuela, junto com México e Panamá, os criadores do Grupo Contadora, representando um esforço de diplomacia paralela para contribuir com a busca de uma solução negociada dos conflitos centro-americanos (...). O Grupo Contadora, juntamente com o “Grupo de Apoio” constituíram a base do Grupo do Rio que tem desempenhado um papel tão importante para o diálogo político na região e é um dos precedentes da UNASUL. Não por acaso que a América Latina tem sido uma região de baixos conflitos interestatais.

Logo após sua posse, em agosto de 2010, o presidente Santos assim se pronunciou: “para avançar a prosperidade democrática será necessário maior diversificação das relações internacionais da Colômbia, tanto no âmbito multilateral, como na busca de novos sócios e alianças estratégicas” (COLOMBIA, 2010).

De fato, o novo governo tem realizado várias ações para diversificar suas relações internacionais, a exemplo das visitas presidenciais e do chanceler na América Latina, Estados Unidos, Europa e Ásia, em busca de respeito e credibilidade para construir novas alianças; a assinatura de um Tratado de Livre Comércio com a Europa, a solicitação de admissão na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (SOTO, 2012).

Por outro lado, destaca-se também a ampliação da agenda com os Estados Unidos em temas como energia, meio ambiente, inovação e educação, e a aprovação do Tratado de Livre Comércio entre os países que há tanto se esperava²⁶.

Especialmente quanto ao relacionamento entre Colômbia e Estados Unidos no governo Santos, Socorro Ramírez (2011, p. 86) destaca que “o governo de Santos tem demonstrado que não quer depender exclusivamente de Washington”, tanto que, em sua primeira “turnê” como presidente eleito, Santos não incluiu a capital norte-americana. Sua primeira reunião com Barack Obama foi realizada um mês e meio depois de sua posse (RAMÍRES, 2011, p. 86).

Aduz a autora que a diversificação de assuntos pendentes com os Estados Unidos é de conveniência mútua e mostra que ambas administrações perceberam as novas realidades de cada país e de cada governo. Contudo, os Estados Unidos seguem sendo a contrapartida principal da Colômbia em diversos temas de segurança, comércio, investimentos, cooperação militar, econômica e social – Estados Unidos seguem sendo o principal destino das exportações colombianas e o principal originador das importações externas (RAMÍRES, 2011, p. 87).

Ainda a exemplo da inserção internacional, destacamos a constituição da Aliança do Pacífico formada em junho de 2012, um mecanismo estratégico para integrar as economias do Pacífico latino-americano, onde países como Chile, México, Peru e Colômbia e os países observadores Panamá e Costa Rica compõem um mercado de mais de 200 milhões de habitantes; a celebração da VI Cúpula das Américas em Cartagena em abril de 2012, sob a liderança do presidente Santos que, entre outras coisas, possibilitou uma revisão da luta global contra as drogas ilícitas. Por fim, os passos que o país tem dado para consolidar a institucionalidade da UNASUL com a eleição da ex-chanceler colombiana Maria Emma Mejía como Secretária Geral (SOTO, 2012; VELÁSQUEZ, 2011c).

²⁶ Com relação à demora na assinatura deste tratado de livre comércio - TLC entre Colômbia e Estados Unidos, Daniel Pecáut explica que, quando da propositura do tratado, as relações de Álvaro Uribe com os Estados Unidos entraram em uma fase delicada, depois da ascensão da maioria democrata no congresso norte-americano, que resultou em uma mudança de atitude daquele país, que passou a alegar uma contínua violação dos direitos humanos na Colômbia, em especial, o prosseguimento dos assassinatos de sindicalistas, fato que adiou a assinatura do TLC (PECÁUT, 2010, p.148).

1.4 NEGOCIAÇÕES DO ACORDO DE PAZ COM AS FARC

Em que pese a mudança de postura do novo governo colombiano em algumas questões, a forte repressão contra as guerrilhas constitui um fato contínuo entre os governos Uribe e Santos. Um mês após a posse do presidente Juan Manuel Santos, em agosto de 2010, a Força Aérea colombiana, juntamente com as Forças Especiais realizaram a “Operação Sodoma” que resultou na morte de Jorge Briceño Farias, de apelido “Mono Jojoy”, membro do secretariado das FARC e principal comandante militar do grupo desde 1996 (SPENCER, 2011, p.109).

O caráter diplomático com o qual o presidente Santos vem pautando o seu governo, com vistas a cooperação regional, embora seja um ponto de diferenciação do seu antecessor Uribe, não significa que a estratégia do conflito armado e direto contra os grupos paramilitares e insurgentes foi relegada, pelo contrário, em novembro de 2011 o governo desferiu um dos golpes mais contundentes contra a guerrilha que resultou na morte de Alfonso Cano, então número 01 das FARC, sucessor de Manuel Marulanda (VELÁSQUEZ, 2011d).

Com efeito, a organização guerrilheira vem enfrentando sérios problemas, desde a dificuldade em suas comunicações até a diminuição drástica de seu efetivo, agravadas pela eliminação de alguns comandantes da organização a partir de 2007.

Sobre o assunto, Alejo Vargas Velásquez (2011d, tradução livre):

Não há dúvida que há um impacto a nível interno da organização, tanto em sua militância como em sua diretoria, ainda que em princípio a reação seja de reafirmar sua luta e reivindicar suas perdas, não obstante é provável que a médio prazo e de maneira mais analítica, se avalie a alta capacidade que vem mostrando a Força Pública colombiana de dar-lhes golpes contundentes o que pode levá-los a avaliar com seriedade as possibilidades de encerrar esta confrontação militar através do diálogo.

Entretanto, explica Daniel Pecáut que “o verdadeiro desafio para as FARC é mais que militar: trata-se de restaurar uma imagem política muitíssimo deteriorada” (PECÁUT, 2010, p. 143).

De fato as inúmeras deserções e as mudanças de lado que vem ocorrendo entre os membros das FARC demonstram que ideologia desse grupo já não exerce a mesma atração para o apoio da população à luta armada e a participação das FARC na economia da droga contribuiu muito para isso. Ademais, as FARC desperdiçaram alguns momentos importantes de acesso ao espaço público que lhes

possibilitaria fazer-se ouvir e dar conhecimento de sua interpretação acerca da situação colombiana.

Foi o que ocorreu durante os dois processos de paz em que elas foram oficialmente reconhecidas como ator político: no governo de Belisário Betancur (1982 – 1986) e de Andrés Pastrana (1998 – 2002), que, por não tomarem as iniciativas esperadas, acabaram arcando com a responsabilidade pelo fracasso das negociações e não conseguiram extrair nenhuma credibilidade política (PECÁUT, 2010, p. 119).

Para agravar ainda mais a credibilidade da organização, ao longo dos anos a população percebeu que as FARC não possuem nenhum compromisso com o respeito aos direitos humanos depois de inúmeras chacinas e verdadeiras ondas de terror que vêm imputando aos cidadãos colombianos, assemelhando-se aos métodos praticados pelos paramilitares.

Este panorama, decerto, explica porque desde o comando de Raúl Reyes as FARC vêm dando numerosos sinais de que querem novamente privilegiar a estratégia política, a exemplo da ênfase na questão da “troca humanitária” e na internacionalização do conflito armado (PECÁUT, 2010, p. 128).

Por outro lado, depois do falido processo de paz de mais de uma década atrás e dos notáveis resultados em matéria de segurança alcançados nos últimos anos com o fortalecimento militar do Estado, as iniciativas governamentais para estabelecer novos diálogos com as guerrilhas pareciam ser remotas.

Contudo, o presidente Juan Manuel Santos planejou uma possível estratégia de paz. Partindo do reconhecimento do caráter político do conflito, ignorado pelo seu antecessor, inicia os contatos com as FARC (VELANDIA, 2012, p. 126).

Visando a possibilidade de um acordo de paz, desde a sua posse, o governo Santos procurou o restabelecimento das relações diplomáticas com a Venezuela, na tentativa de fazer o presidente Chávez um aliado nas suas aproximações com os membros do secretariado das FARC. A resposta afirmativa da insurgência permitiu o desenvolvimento de conversações, onde as partes, na mais estrita confidencialidade, discutiram detalhes para o estabelecimento de um novo processo de paz (VELANDIA, 2012, p.126).

No anúncio formal do início das conversações que ocorreram entre fevereiro e agosto de 2012 (ACORDO GERAL..., 2012, p.01), o presidente Santos chamou atenção para três princípios orientadores das negociações: (a) aprender com os

erros do passado, (b) conversações com objetivo voltado para o fim do conflito armado e (c) Força Pública atuante em todo o território nacional, além disso, igualmente deixou a porta aberta para que o ELN se vinculasse às conversações (VELÁSQUEZ, 2012c).

Com relação às FARC, esta é a quarta tentativa formal de conversações de paz, depois da tentativa pioneira realizada pelo presidente Belisário Betancur em 1983, seguida pelo presidente César Gaviria em 1991 e 1992 e pelo presidente Andrés Patrana em Cáguan, 1999 (VELÁSQUEZ, 2012c).

Segundo o embaixador Carlos Urrutia (2013, informação verbal) ²⁷ “os propósitos das conversações iniciais era avaliar se existiam condições para se chegar a um acordo, um marco para se iniciar um processo formal, razão pela qual as conversações deveriam ocorrer em um local em que as partes se sentissem confortáveis” (Havana).

Com efeito, as lições aprendidas significaram uma valiosa experiência, que diferenciam o atual processo de paz das demais tentativas falidas. Nesse contexto, as novas condições de negociações podem ser resumidas assim (VELANDIA, 2012, p.127, 128):

1. Desenvolvimento de diálogos diretos e a portas fechadas, com pouca exposição da mídia;
2. Encontros fora do país, com o intuito de evitar que as conversações impliquem ceder alguma parte do território nacional, a exemplo das zonas desmilitarizadas;
3. Continuidade das operações militares;
4. Participação da comunidade internacional;
5. Agenda de negociação concreta;
6. Duração limitada do diálogo e a possibilidade de cancelamento, caso não se perceba avanços a respeito do determinado no roteiro.

Ultrapassada a fase inicial de conversações a respeito da agenda e dos procedimentos (1ª fase), o governo nacional da Colômbia e as FARC assinaram o “Acordo Geral para o Fim do Conflito e para Construção de uma Paz Estável e Duradoura” em 26 de agosto de 2012, em Havana, Cuba, dando início a 2ª fase do acordo. A terceira fase será a implementação do Acordo Final e se desenvolverá no exterior (VELÁSQUEZ, 2012c).

²⁷ Informações retiradas da apresentação oral do embaixador no Fórum Executivo sobre as negociações de Paz na Colômbia, realizado pelo Centro de Estudos Hemisféricos em Defesa - CHDS em 06/02/2013.

O documento define a participação de “Cuba e da Noruega como garantidores” e o apoio da “Venezuela como facilitador”. Também confirma a decisão mútua, ou seja, tanto das FARC quanto do governo, de “por fim ao conflito como objetivo primordial”. Reconhece “a construção da paz como assunto de toda a sociedade”; “o respeito aos direitos humanos como objetivo do Estado”; “o desenvolvimento econômico com justiça social como garantia de progresso”; “o desenvolvimento social com equilíbrio”; e “a soberania do Estado para o desenvolvimento regional e mundial” (ACORDO GERAL..., 2012, p.01).

O documento também definiu os temas que deveriam ser abordados nas mesas de conversações que tiveram início em Oslo, Noruega em 15 de outubro de 2012, quais sejam (ACORDO GERAL..., 2012, p.02, 03):

1. Política de desenvolvimento agrário integral;
2. Participação Política dos membros das FARC;
3. Fim do conflito e reincorporação à vida civil;
4. Solução para o problema das drogas ilícitas;
5. Ressarcimento das vítimas;
6. Implementação, verificação e referendo do acordo.

A assinatura do Acordo Final, a terceira fase, só será iniciada depois da negociação de todos os temas acima, uma vez que as conversações estão submetidas ao princípio de que “nada está acordado até que tudo esteja acordado” (ACORDO GERAL..., 2012, p.04, 05).

Sobre as negociações de paz para o fim do conflito armado na Colômbia, Alejo Vargas Velásquez (2012c, tradução livre) explica que “ainda que a maioria dos colombianos apoiem estas conversações há uma minoria importante que não está convencida de que este seja o caminho para o fim da confrontação armada e certamente prefeririam uma derrota militar”.

Em sua análise o autor ressalta que há elementos para o otimismo, mas também há elementos outros de preocupação. De otimismo se pode mencionar o novo contexto internacional, especialmente os governos de centro-esquerda latino-americanos, que se negam a apoiar grupos que utilizam a violência para obter reivindicações políticas. No âmbito interno há um Estado e uma Força Pública fortalecidos e com alta capacidade militar para defender a sociedade de qualquer ameaça, com apoio da maioria da opinião pública. Além disso, como já dito, a guerrilha, ainda que não esteja derrotada militarmente, recebeu fortes golpes e,

sobretudo, sabe que não há possibilidade de triunfo pela via armada, que está desacreditada e sem o apoio da população, o que faz com que a negociação represente uma saída viável e honrosa (VELÁSQUEZ, 2012d).

Como elementos de preocupação, o autor destaca que se as conversações se alargarem desnecessariamente poderão gerar descrença na opinião nacional; que ao serem realizadas sem o cessar-fogo, poderão gerar grandes incertezas com relação aos atos de violência por parte da guerrilha e a reação da sociedade; e que o fato de o ELN não estar incluído nestas conversações poderá significar um fator de instabilidade para o processo (VELÁSQUEZ, 2012d).

A respeito dos temas delineados na agenda acordada, pode-se dizer que a mesma tem um ponto central: o problema da terra anunciado como “desenvolvimento agrário”, uma vez que esta questão está associada a todos os tipos de violência na Colômbia no século XX e XXI.

Prescreve o acordo: “o desenvolvimento agrário integral é determinante para impulsionar a integração das regiões e o desenvolvimento social e econômico equitativo do país” (ACORDO GERAL..., 2012, p. 02).

Nas palavras de Alejo Vargas Velásquez “este é o tema substancial da negociação, pois se houver consenso neste ponto, é provável que todo o resto avance mais facilmente” (2012d, tradução livre).

O autor destaca que a solução para este problema está vinculada ao tipo de perspectiva que será adotada em sua resolução. Se a perspectiva adotada for uma perspectiva maximalista com a inclusão de toda a problemática do mundo rural e outros aspectos de políticas públicas, poderá gerar um entrave na negociação. Entretanto, partindo de uma perspectiva da construção do Estado (infraestrutura, educação, saúde, crédito, comércio e justiça) nas regiões onde não há ou nas regiões onde apenas houve a presença da Força Pública como representante militar do Estado, as possibilidades de acordos rápidos são maiores (VELÁSQUEZ, 2012d).

Com relação ao tema da “participação política”, o acordo prevê “direitos e garantias para o exercício de oposição política e acesso aos meios de comunicação” (ACORDO GERAL..., 2012, p. 02). A esse respeito explica Alejo Vargas que os membros das FARC, uma vez desmobilizados irão requerer reformas eleitorais que garantam aos novos movimentos políticos a competição pelo voto em igualdade de condições (VELÁSQUEZ, 2012d).

Quanto às condições para o fim do conflito, terceiro tema da agenda do acordo, haverá discussões sobre “um cessar fogo bilateral e definitivo”, ou seja o abandono da luta armada por ambas as partes; “a resincersão das FARC à vida civil”, “uma revisão da situação das pessoas processadas ou condenadas por pertencer ou colaborar com as FARC”, além de “reformas institucionais”, “combate às organizações criminosas, à corrupção e à impunidade” (ACORDO GERAL..., 2012, p. 03).

Quanto ao quarto tema, “solução para o problema das drogas”, que se refere especialmente aos “programas de substituição de cultivos ilícitos, programas de prevenção do consumo e solução do fenômeno da produção e comércio” (ACORDO GERAL..., 2012, p. 03) Alejo Vargas defende que será importante a discussão acerca de “como poderiam as FARC contribuir na redução dos cultivos ilícitos”, podendo assumir um papel estratégico na definição de programas de desenvolvimento alternativo que seja durável e que receba apoio de subsídios de crédito, comércio e mercado para os produtores que decidirem por abandonar a plantação da coca (VELÁSQUEZ, 2012d).

Por outro lado, com relação ao tema das vítimas, Alejo Vargas destaca que poderá ser um tema controverso, porquanto a verdade pelos seus atos só será requerida às FARC, quando deveria ser requerida também à Força Pública e aos paramilitares (VELÁSQUEZ, 2012d).

Na inauguração dos diálogos em Oslo, finalmente, as FARC, através de Iván Marquez, buscaram mostrar à comunidade internacional e também à sua própria militancia e simpatizantes, as posições políticas que segundo eles, justificam sua luta, já que havia quase uma década que não tinham oportunidade de fazê-lo.

Não obstante a expectativa otimista no desenvolvimento das conversações entre guerrilha e governo, ficou claro que a construção de um consenso para por fim ao conflito não será tarefa das mais fáceis.

Inicialmente como ponto controverso podemos destacar as diferentes versões entre governo e grupo guerrilheiro acerca dos motivos que levaram as FARC à negociação.

Para o Estado colombiano as guerrilhas estariam dispostas a negociar sua desmobilização rapidamente por terem sido fortemente golpeadas militarmente e segregadas politicamente. No entanto, o discurso de Ivan Márquez demonstrou que essa concepção está fora da realidade, uma coisa é o reconhecimento de que foram

golpeados militarmente, outra coisa muito diferente é que tenham abandonado seu ideal político de transformação da Colômbia em um estado socialista (VELÁSQUEZ, 2012e) e embora não neguem que perderam o apoio político da população e de seus membros, constantemente declaram que apesar de todo o investimento militar do Estado colombiano, os militares não podem derrotá-los.

A insurgência armada motivada por uma luta justa não poderá ser derrotada com bombardeios e nem tecnologias, nem planos por muito sonoros e variados que sejam suas denominações. A guerra das guerrilhas móveis é uma tática invencível. Se equivocam aqueles que embriagados de triunfalismo falam do fim da guerrilha, de pontos de inflexão e de derrotas estratégicas, e confundem nossa disposição ao diálogo pela paz com uma inexistente manifestação de debilidade. Sim, nos golpearam e nós também golpeamos (MÁRQUEZ, 2012) (grifo nosso).

David Spencer, em palestra realizada no Fórum Executivo sobre Negociações de Paz na Colômbia, em fevereiro de 2013, explica que “a perspectiva das FARC sobre as negociações é diferente do restante do hemisfério”. Apesar das perdas que sofreram o grupo continua sendo muito coercitivo e mantém o controle de toda a organização devido ao processo de educação doutrinária pela qual passam todos os seus líderes (SPENCER, 2013, informação verbal).

Para ele, o primeiro motivo real pelo qual as FARC decidiram negociar é porque reconhecem que devem recuperar a legitimidade política perdida ao se envolverem no tráfico de drogas. Em segundo lugar, as FARC possuem um grande interesse em convencer a sua própria gente, já que dentro das redes em que se comunicam vem surgindo questionamentos sobre o porquê de estarem combatendo (SPENCER, 2013) e neste sentido as negociações de paz ajudam a manter a coesão interna.

David Spencer relata ainda que, para as FARC, todas as perdas e os sacrifícios não foram em vão, pois consideram que as conversações representam nada mais que a incapacidade do Estado de alcançar a paz.

A postura das FARC é muito clara e vem se repetindo apenas. O objetivo não é necessariamente a desmobilização, mas a transformação do conflito em busca da vitória política. Sustentam que a paz não é o mesmo que a desmobilização, senão que a transformação do Estado (SPENCER, 2013, informação verbal).

Por fim, David Spencer afirma que o que o Estado define como fim do conflito (desmobilização, reintegração e desarmamento) não é o mesmo que as FARC determinam como sendo (transformação do sistema em um estado socialista), portanto, será pouco provável que essas negociações resultem no fim do conflito colombiano.

De certo que existe uma disparidade de objetivos entre os atores, contudo as FARC não se encontram em posição favorável para realizar grandes exigências ao governo colombiano, dado o seu enfraquecimento político.

Na versão do Estado, aduz o embaixador da Colômbia nos Estados Unidos Carlos Urrutia que as FARC não possuem outra saída a não ser a negociação, uma vez que perderam o apoio da sociedade colombiana e estão enfraquecidas militarmente, disse ele:

O tempo já não está mais ao lado das FARC. Perderam uma oportunidade de ouro em 2002 de obter um acordo de paz com o governo Pastrana em um momento em que a sociedade colombiana estava pronta para dar oportunidades que já não podem dar. As circunstâncias nos dias de hoje são muito diferentes (URRUTIA, 2013, informação verbal).

De fato, durante a última década as Forças Armadas se sobrepuseram às FARC, que passaram de 30.000 membros para 8.000 membros aproximadamente (URRUTIA, 2013, informação verbal). Nesse contexto, é imprescindível responder à pergunta: se as FARC realmente estão no caminho de serem derrotadas, porque o governo pretende negociar agora?

Segundo Urrutia, o presidente Santos tem sido muito claro: “Se através de negociações podemos pôr fim ao conflito, evitar o derramamento de sangue, o sofrimento dos colombianos e facilitar uma paz para o futuro, então é dever do presidente realizar esta tarefa” (URRUTIA, 2013, informação verbal).

Para o embaixador, as FARC estão cientes de tudo isso: “Elas entendem que esta seria talvez a sua última oportunidade para conseguir uma negociação com a sociedade colombiana”.

Em que pese todo o discurso de Ivan Marquez de que “a guerra é insustentável para o Estado”, que o “o governo não quer escutar o povo” a verdade é que o enfraquecimento das FARC é incontestável. Isso nos é mostrado por várias manifestações: redução do efetivo, destruição de várias frentes, recuo territorial, queda do número de ações, perda de vários dirigentes de primeira importância,

problemas de comunicação interna, alto número de deserções, mas principalmente a perda do apoio da população, da moral e da legitimidade política. Foi o próprio povo que as FARC julgam defender que agora está contra ela, cansada atrocidades cometidas.

Na realidade, para por em ação o seu “programa político”, as FARC esperam, sobretudo, o apoio das massas e a crise definitiva do regime. Nesse contexto, continuam a defender a fórmula da “combinação de todas as formas de luta”. O problema está na incompatibilidade dessas formas de luta, porque a esquerda que progride na Colômbia e no resto da América do Sul é uma esquerda cada vez mais afastada da luta armada, enquanto as FARC pregam que “a paz não significa o silêncio dos fuzis (...) a paz não é a simples desmobilização” (MÁRQUEZ, 2012).

1.5. RESULTADOS DA PISDP

A administração de Juan Manuel Santos, com a colaboração de outras entidades estatais (Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Interior e Justiça, Ministério da Fazenda e Departamento Nacional de Planejamento), formulou a Política Integral de Segurança para a Prosperidade baseada nos resultados positivos da Política de Segurança Democrática e preenche um vazio que a política de Segurança Democrática sempre teve, ao centralizar toda a preocupação exclusivamente na luta contra a guerrilha, especialmente as FARC.

Nesse contexto, o maior desafio desta nova política pública está na sua implementação (VELÁSQUEZ, 2012f). Dessa forma, para chegarmos algumas conclusões, analisaremos alguns resultados da política de segurança do atual governo até o final do ano de 2012, considerando, para tanto, as mesmas ameaças discutidas nos resultados da PSD, no capítulo 2: combate às guerrilhas e paramilitares, redução do narcotráfico e respeito aos direitos humanos.

Contudo, antes de adentrarmos no campo das ameaças à segurança do Estado colombiano, é necessário tecermos algumas considerações sobre a Força Pública da Colômbia neste período.

Com relação ao efetivo das Forças Militares e da Polícia Nacional dados do Ministério da Defesa colombiano apontam que, até setembro de 2012 houve uma leve diminuição do número de efetivos das Forças Militares, no entanto, se mantém o crescimento do número de membros da Polícia Nacional e quanto ao número total

de membros da Força Pública (Polícia Nacional e Forças Militares) embora tenha aumentado no período 2010 - 2011, houve uma diminuição entre 2011 e 2012. Contudo, tal fato é coerente com o objetivo do governo de enfatizar políticas de consolidação, que requerem mais polícias e menos militares.

Tabela 7 – Efetivo da Força Pública Colombiana (PN + FM)

Número de efetivos	2010	2011	2012
Polícia Nacional (PN)	160.908	162.427	169.640
Forças Militares (FM)	266.633	286.899	270.767
Força Pública (total)	427.541	449.326	440.407

Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – Avance de la Política de Defensa e Seguridad 2012.

Por outro lado, analisando o Atlas Comparativo de Defesa para América Latina e Caribe, edição 2012, percebe-se que em termos absolutos o pressuposto de defesa colombiano apresenta crescimento contínuo em 2011 e 2012, mas em termos relativos ao PIB do país diminuiu, ou seja, o crescimento da economia foi maior que o crescimento do pressuposto destinado à defesa.

Tabela 8 – Investimento no setor de defesa colombiano

Ano	Pressuposto de defesa (em US\$)		PIB (em US\$)
2010	6.178.261.917	(2,30% do PIB)	268.107.000.000
2011	6.935.015.513	(2,16% do PIB)	321.460.000.000
2012	7.907.923.506	(2,09% do PIB)	378.713.000.000

Fonte: ATLAS COMPARATIVO DE LA DEFENSA EN AMERICA LATINA Y CARIBE – EDICIÓN 2012, p. 166.

Ainda como parte da sua estratégia de fortalecimento da segurança nas zonas de fronteira, o Ministério de Defesa do governo Santos elaborou alguns planos bilaterais com Brasil (agosto de 2011), Equador (junho de 2011), Panamá (fevereiro de 2011), Peru (maio de 2011) e o Plano de Trabalho Binacional com a Venezuela para enfrentar o tráfico ilícito de drogas em abril de 2011.

Não obstante, o contínuo investimento na Força Pública, assim como o fez Álvaro Uribe, passamos a análise das principais ameaças à segurança da Colômbia.

1.5.1. Combate à Guerrilha (FARC/ELN)

É incontroverso o fato de que, durante os últimos oito anos, houve um enfraquecimento dos grupos armados ilegais ou “organizações terroristas”.

Não há dúvidas de que a morte do primeiro comandante da guerrilha, Alfonso Cano, foi uma grande vitória para a Força Pública colombiana e para o governo do presidente Santos, responsável pelos maiores golpes já dados a esta guerrilha, primeiro como Ministro de Defesa do presidente Uribe e agora como presidente.

Contudo, após dois anos de governo de Juan Manuel Santos, percebe-se uma reativação das ações das FARC, especialmente no departamento de Cauca, região sudoeste do país (VELÁSQUEZ, 2011e).

Cauca é um dos departamentos colombianos com alto nível de pobreza e exclusão, descaso de suas elites dirigentes e presença de conflitos sociais e do conflito armado. Os conflitos agrários e a luta pelo território marcaram boa parte da sua história (VELÁSQUEZ, 2012b).

Com efeito, percebe-se na tabela abaixo que, a despeito dos indicadores próprios que medem a intensidade do conflito armado, os atos de terrorismo vem aumentando de maneira sistemática desde 2007 até 2012.

Isso demonstra uma dinâmica de adaptação das guerrilhas que passaram a adaptar sua estratégia à nova realidade da estratégia governamental (VELÁSQUEZ, 2012b).

Tabela 9 – Intensidade do conflito entre 2007 e 2012

	Oleodutos	Torres de energia	Pontes	Estradas	Terrorismo
2007	48	108	0	47	341
2008	30	137	2	82	424
2009	28	75	1	39	415
2010	21	23	0	42	405
2011	52	68	1	35	472
2012	142	35	5	34	716

Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – Avance de la Política de Defensa e Seguridad 2012.

Entre 2011 e 2012 verifica-se também que as ações específicas de explosão de oleodutos e de pontes aumentaram fortemente, ainda que as explosões de torres de energia diminuíram e de estradas se mantiveram constantes.

Episódios como atentados contra ônibus que transportavam civis, lançamento de bombas contra as casas de moradores do município de Cauca tem revoltado os colombianos que denunciam a morte de mulheres e crianças como resultado dos atos de terrorismo cometidos pelas FARC. São incontáveis as publicações das atrocidades cometidas pela guerrilha durante os últimos anos:

- “Orgia Sangrenta das FARC contra a população civil” (La Silla Vacía, 30/03/2013);
- “FARC atentam contra a população do município de Argelia, Cauca” (El Colombiano, 01/02/2013);
- “Governo de Santos condena ataque das FARC contra civis em Miraflores” (Excelsior, 12/02/2013);
- “Ministro da Defesa qualificou de ‘covarde’ o atentado das FARC em Meta que deixou seis mortos entre eles dois menores de idade” (El Espectador.com, 26/08/12).

Contudo, se a intenção das FARC com estes atos terroristas era demonstrar força ou que não foram derrotadas, o resultado foi contrário, uma vez que realizar manobras terroristas que resultam na morte da própria população representou tão somente o desespero em que se encontra o grupo guerrilheiro, ou seja, a partir do momento em que um grupo como as FARC resolve atacar os lugares que afetam diretamente a população civil isso se traduz na maior demonstração de seu enfraquecimento, debilidade e desespero porque acabam distanciando deles a população civil que supostamente deveria ser a base do seu apoio.

Não por acaso, em fevereiro de 2013 foi realizada a primeira Marcha Mundial contra as FARC, um protesto contra a violência cometida pela guerrilha que mobilizou vários pontos do planeta divididos entre Colômbia, Estados Unidos e Europa e que foi organizada não por algum grupo internacional, senão pelos próprios cidadãos cansados das ações terroristas e dos sequestros à população civil (VOZ DE AMÉRICA, 2013).

Diante disso, para combater esta nova escalada de violência, o governo nacional lançou, em abril de 2012, seu novo plano de guerra denominado *Espada de Honor* que possui três objetivos claros: reduzir as tropas e frentes das FARC à metade até 2014, reduzir os índices de violência em 15% e aumentar a governança e a presença estatal no território (ÁVILA, 2012).

Em que pese esse aumento de atividade das guerrilhas, ambas, FARC e ELN, sinalisaram em direção às negociações de paz para o fim do conflito armado, que resultou no acordo para a paz entre FARC e governo iniciado em agosto de 2012.

Entretanto o processo se dará em meio a hostilidades, uma vez que não haverá cessar-fogo durante as negociações. Para o investigador da Corporación Nuevo Arco Iris²⁸, Ariel Ávila, isso pressupõe um risco imediato ao sucesso do processo, pois “é bastante provável que uma vez iniciadas as conversações, a intensidade do confronto aumente e justamente nesse momento é que se colocará à prova a vontade de paz dos atores sentados à mesa” (ÁVILA, 2012).

Com relação ao ELN, um documento importante que sinaliza a vontade do grupo em iniciar conversações para a paz foi a entrevista que seu primeiro comandante Gabino cedeu enfatizando que há aproximações com as FARC, mas isso não significa que estão avançando para um processo de unificação, e sim de coordenação de ações políticas e militares (VELÁSQUEZ, 2012e). Disse ele:

Cada força é soberana para desenvolver suas atividades e o fato de que os companheiros estão avançando mais que nós nos diálogos com o governo, não nos distancia; expressamos que desejamos todos os êxitos nesse complexo esforço... A estratégia definida pelos companheiros das FARC foi avançar com o governo em um processo em direção à paz da Colômbia e nós respeitamos tal decisão; é possível que ao abrirem-se os nossos diálogos com o governo, mais adiante comporemos uma só mesa” (VELÁSQUEZ, 2012g, tradução livre).

No entanto, até a finalização desta pesquisa não há informações oficiais sobre qualquer negociação com este grupo insurgente.

1.5.2. Redução do Narcotráfico.

Diante do enfraquecimento das FARC e, principalmente após a morte de Alfonso Cano, a preocupação central em termos de segurança se deslocou para o tema das bandas criminais ou BACRIM, que, embora para uns representam uma nova versão de neo-paramilitares, na essência são a expressão de modalidades de

²⁸ A *Corporación Nuevo Arco Iris* – CNAI é uma organização não governamental fundada em 1996, em Bogotá, Colômbia, é um centro de pesquisa, investigação e ação social que tem o objetivo de reconciliar e promover ações em relação ao conflito armado, à paz, ao pós-conflito e à segurança, e contribuir para a democracia e o fortalecimento do Estado social de direito. Mais informações www.arcoiris.com.co

crime organizado e estão associados fundamentalmente ao negócio do narcotráfico (VELÁSQUEZ, 2012g).

Segundo a Polícia Nacional, são basicamente seis grandes grupos de presença nacional: Urabeños, Paisas, Rastrojos, Machos, Renacer e ERPAC – o único que possui alguns resquícios de contra insurgência (VELÁSQUEZ, 2012g).

O narcotráfico é, para os neo-paramilitares, assim como para as guerrilhas, a principal fonte de financiamento. O problema reside no fato de que, enquanto a guerrilha vem enfraquecendo e perdendo cada vez mais território para o governo, os neo-paramilitares se multiplicam cada vez mais.

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento e a Paz da Colômbia – INDEPAZ indicou o registro de atividades de grupos narcoparamilitares em 347 municípios e 31 departamentos até o primeiro semestre de 2011 (ARIAS, 2012, p. 24).

Diante disso, é fundamental observar ano a ano a evolução do cultivo de coca no país, com o qual podemos estabelecer uma relação com a presença das denominadas BACRIM.

O último censo realizado pela Oficina de Drogas e Crime das Nações Unidas – UNODC, em 2010, registrou 207 municípios afetados por cultivos de coca, diminuindo apenas 10 municípios com relação à 2009 (UNODC, 2011, p.09).

A concentração dessas áreas cultivadas se mantém praticamente nos mesmos pontos territoriais com uma relativa redução; não obstante, conforme expõe o documento UNODC (p. 09, tradução livre) “os departamentos de Córdoba e Chocó com uma curta ‘tradição’ no cultivo de coca ingressaram em 2010 a lista dos oito departamentos mais afetados pelo cultivo ilícito”, o que tem uma evidente relação com a presença de algumas frentes das FARC, mas sobretudo com o movimento do narcotráfico e a disputa territorial realizados por grupos como *Los Rastrojos* e *Los Urabeños* (ARIAS, 2012, p. 24).

De fato, a área de coca cultivada diminuiu em 11.141 hectares de 2009 a 2010. Entretanto, as maiores extensões desse cultivo se conservam nas tradicionais regiões, ratificando os corredores do narcotráfico e lugares de atuação de neo-paramilitares (ARIAS, 2012, p. 26).

Em que pese nos primeiros nove meses de 2011 foram destruídos 88.407 cultivos de coca (ARIAS, 2012, p. 26) e até 2012 foram apreendidos 165.395 quilos e destruídos 1.813 laboratórios de coca (COLOMBIA, 2012), entre outras atividades

relacionadas com a luta contra o narcotráfico, estas ações governamentais não tem sido suficientes para uma real afetação sobre os neo-paramilitares e os grupos armados ilegais em geral, pois eles costumam se adaptar aos eventuais êxitos da Força Pública e às condições de mercado (ARIAS, 2012, p. 27).

Conforme explica Alejo Vargas Velásquez (2012h), os norte-americanos têm sido os maiores responsáveis pelos problemas causados pelo tráfico de drogas a nível global, porque alí está o grande mercado de consumidores que mantem este negócio ilegal e têm imposto políticas com uma mistura de proibicionismo e repressão que, na realidade, é um fracasso.

Ainda que dificilmente os Estados Unidos aceitem que estas políticas têm sido mal sucedidas, é importante destacar a insistência que tem tido o presidente Santos em liderar a busca por mudanças na política antidrogas.

Velásquez (2012h) acrescenta que, como o narcotráfico envolve várias fases do negócio do crime requer que seja fracionado para que sejam executadas políticas públicas alternativas, uma vez que não se pode criminalizar pequenos produtores camponeses e os consumidores finais que não possuem opções produtivas rentáveis em zonas com precária infraestrutura e escassa ou nula presença do Estado, que encontram na sombra destes cultivos opções de sobrevivência e tampouco aqueles dependentes destes psicoativos.

1.5.3. Proteção da População e Respeito aos Direitos Humanos

Com relação aos indicadores de delitos de alto impacto para os cidadãos, como o sequestro e o homicídio há uma tendência na diminuição dos casos que significam um resultado positivo das políticas de segurança.

Tabela 10 – Indicadores de delitos de alto impacto

	2007	2008	2009	2010	2011	OUT/2012
Homicídio	17.198	16.140	15.817	15.459	14.746	12.064
Sequestro	502	437	213	282	305	249

Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2012.

A propósito dos massacres (denominados homicídios coletivos), há igualmente uma diminuição, tanto com relação ao número de casos como com relação ao número de vítimas.

Tabela 11 – Indicadores de Homicídios Coletivos

HOMICÍDIO COLETIVO						
	2007	2008	2009	2010	2011	OUT/2012
Casos	26	37	29	39	37	22
Vítimas	128	169	147	183	171	98

Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2012.

Em que pese estes resultados positivos, há muito ainda o que fazer a respeito da reparação das milhares de vítimas do conflito colombiano que tiveram seus direitos humanos violados ora pelos grupos guerrilheiros, ora pelo narcotráfico, ora pela Força Pública.

Para tanto, a primeira atitude do presidente eleito Juan Manuel Santos no sentido de começar a desligar-se da pesada herança do governo anterior incluiu o desenho de políticas sociais que sustentam resultados de ações efetivas da Força Pública e, o mais importante, que reduzirá no futuro a necessidade de empregar essa força em ações armadas. Em tais políticas se destaca o fato de o presidente enfrentar o grave problema social e político de terras com uma lei sobre o assunto (BUIRAGO, 2011, p.25).

Trata-se da Lei de Vítimas e Restituição de Terras (Lei 1448/2011), aprovada em 10 de junho de 2011, resultado de um trabalho de coordenação em que se envolveram vinte e três instituições públicas, dezenas de ONGs, milhares de vítimas e organizações de vítimas e numerosos representantes da cooperação internacional (COLOMBIA, 2011, p.11).

Em seu discurso de aprovação da lei o presidente disse:

Hoje é um dia de esperança nacional em que não só os colombianos, mas o mundo inteiro são testemunhas do propósito de um Estado que, em nome da sociedade, está disposto a pagar uma dívida moral, uma dívida amplamente atrasada, com as vítimas de uma violência que tem que terminar e que vamos terminar! (CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS, 2012, p. 01, tradução livre).

A lei 1448/2011, considerada pelo governo como “o primeiro passo em direção à solução do conflito colombiano”, determinava o estabelecimento de um conjunto de medidas judiciais, administrativas, sociais e econômicas, individuais e coletivas, em benefício das vítimas e das violações contempladas em seu artigo 3º (COLOMBIA, 2011, p.17, tradução livre):

Art. 3º: Se consideram vítimas, para os efeitos desta lei, aquelas pessoas que individual ou coletivamente tenham sofrido um dano por fatos ocorridos a partir de 1º de janeiro de 1985, como consequência de infrações ao Direito Internacional Humanitário ou de violações graves e manifestas às normas Internacionais de Direitos Humanos, ocorridas por ocasião do conflito armado interno.

Durante o primeiro ano da lei questionou-se a capacidade do Estado em realizar o desenvolvimento da política pública de vítimas, para descentralizar sua aplicação e, sobretudo, para responder às expectativas das vítimas, de suas associações e das organizações não governamentais às quais o presidente agradeceu não só pelo apoio à referida lei, como também “pelo esforço contínuo em fazer valer as vozes de tantos colombianos que se não fossem por eles estariam ainda em silêncio” (CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS, 2012, p. 01).

Contudo, sobre a questão das vítimas, até 31 de julho de 2012, ou seja, após um ano da aprovação da lei, foram relatadas 94.850 declarações remetidas ao Ministério Público e à Unidade de Atenção e Reparação Integral às Vítimas para avaliação e inclusão no Registro Único de Vítimas. Em reparações, 55.650 vítimas foram indenizadas com um investimento de 330.000 milhões de pesos. Além disso, foram vinculados 16.700 lares à estratégia de retorno com acompanhamento (CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS, 2012, p.01).

Não obstante, esses resultados ainda são considerados pobres. Um dos maiores obstáculos ao êxito dessa lei é a falta de conhecimento da lei por parte das vítimas, sobretudo nas regiões mais afastadas das capitais. Tampouco foram desenvolvidos mecanismos para orientar as vítimas, para prepara-las para ter confiança no corpo de funcionários que outrora foram vitimizadores, para orientá-las frente às dúvidas, às ameaças e a desesperança enraizadas em um cenário de altíssimas expectativas e necessidades (CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS, 2012, p.01).

Da mesma forma, é constante a insegurança sentida pelas vítimas, uma vez que ainda existem as organizações ilegais que impulsionaram, financiaram e realizaram a desapropriação e a violação massiva dos direitos de milhões de colombianos. A esse respeito, é imperativo estabelecer uma estratégia que contemple ações decisivas por parte do Estado na perseguição e submissão destes atores à justiça (CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS, 2012, p. 02).

Para Alejo Vargas Velásquez a Lei de Restituição de Terras faz parte de um conjunto de iniciativas legislativas importantes que marcaram o primeiro ano do governo de Santos, dando conta de um trabalho muito importante do Congresso e da gestão da equipe do governo liderado pelo Ministro do Interior, a quem ele chama de “a estrela da equipe ministerial neste primeiro ano” (VELÁSQUEZ, 2011c).

Em fevereiro de 2013 a Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos apresentou um informe sobre a situação da Colômbia. O informe apresenta uma profunda preocupação, porque a violação dos direitos humanos e ao direito humanitário na Colômbia persiste. Além disso, adverte que o Estado colombiano não colocou em prática as reformas estruturais necessárias para implementar as recomendações do Exame Periódico Universal – EPU de 2008 (ARCO IRIS, 2013).

Segundo o informe as pessoas deslocadas internamente aumentaram entre 2008 e 2011 e alcançaram a cifra descomunal entre 4 e 5,5 milhões de deslocados, dependendo das fontes consultadas. Os desaparecimentos forçados continuam, chegando a 18.638 pessoas desaparecidas forçosamente entre as 74.631 desapareções registradas oficialmente no Instituto Nacional de Medicina Legal. As execuções extrajudiciais, que entre 2002 e 2010 chegaram a 3.512 vítimas, não foram de todo eliminadas como assegura o governo, já que em 2011 foram registrados 38 novos casos (ARCO IRIS, 2013).

Ademais, a impunidade persiste em 98% dos casos, convertendo-se em um acionador de novas violações aos direitos humanos. Os índices econômicos também são um fator de debilidade, pois 45% da população da Colômbia se encontra abaixo do nível e pobreza e o país ocupa o terceiro lugar em matéria de desigualdade social, depois de Haiti e Angola (CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS, 2013).

Em verdade, só será possível a Colômbia alcançar uma paz verdadeira se acabar com a impunidade e garantir o respeito aos direitos humanos e ao DIH. O sucesso nessas proposituras é de suma importância que refletirá não apenas na

segurança interna como também na imagem do país no plano internacional, pois, conforme explica Socorro Ramírez (2011, p.94) “a proteção efetiva dos direitos humanos e a pronta superação das alianças dos políticos com mafiosos e paramilitares configuram uma das condições internas para uma melhor inserção internacional”, uma vez que tais resultados permitiriam à Colômbia recuperar a plena vigência do Estado de direito e a confiança dos demais países ao respeitar o direito internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia inicial de construção desta pesquisa surgiu do interesse pelas questões colombianas no decorrer do curso de mestrado, iniciado no ano de 2011. Ao mesmo tempo, diversas notícias foram sendo veiculadas na mídia acerca do novo presidente eleito na Colômbia, seus projetos de governo, a postura diplomática com a qual vem pautando as relações Colômbia - Estados Unidos e com os demais países vizinhos e, principalmente, a sua postura frente às FARC, o maior e mais antigo grupo insurgente da América Latina.

A partir disso nasceu a curiosidade de buscar, analisar e discutir sobre os planos de segurança adotados pelo governo atual de Juan Manuel Santos, comparando-o com o do seu antecessor Álvaro Uribe que, a primeira vista, seriam antagônicos. Nada mais errôneo, pois, depois de uma análise detalhada dos documentos oficiais, podemos concluir que a PISDP, instituída no governo de Santos, é uma política de segurança complementar à PSD de Uribe, guardando alguns elementos de continuidade e outros elementos inéditos, porém necessários desde sempre.

Tanto a PSD como a PISDP possuem como ponto de partida de suas políticas de segurança (a) o fortalecimento das instituições, especialmente a Força Pública, aí incluídas as Forças Militares e a Polícia Nacional, e (b) a consolidação da presença do Estado em territórios tomados pelas guerrilhas, pelos narcotraficantes ou pelos paramilitares, fazendo prevalecer o Estado de Direito até nas regiões mais remotas do país, especialmente as regiões de fronteiras. Contudo, a PISDP foi mais além e acrescentou a este alicerce fundamental a segurança cidadã, refletida na prevenção para a proteção da população e na observância dos direitos humanos, assim, ainda que a PSD trate como objetivo fundamental a proteção da população, a PISDP eleva esta preocupação para a base fundamental da sua política de segurança.

Outra diferenciação percebida refere-se aos objetivos de ambas as políticas, uma vez que a PISDP acrescenta aos objetivos de consolidação da presença estatal em todo o território nacional, de combate às guerrilhas e de instituição de políticas públicas para redução da produção do cultivo ilícito, preocupações concernentes às novas organizações criminosas denominadas BACRIM, ao fortalecimento das investigações criminais através do fortalecimento do sistema judicial e a atenção

necessária aos desastres naturais e catástrofes. A PISDP traz ainda outras preocupações não existentes no documento da PSD como a exigência expressa da participação do Poder legislativo e do Poder Judiciário na segurança democrática, ratificando o respeito a tais instituições tão desgastadas durante o governo Uribe.

Embora a Colômbia possua um histórico de guerras, a população já não suporta mais as consequências das disputas militares. Por esta razão estas novas preocupações transcritas na PISDP surgiram como consequência da situação colombiana ao final do governo Uribe, especialmente no que se refere à segurança cidadã, tendo em vista que ao final do mandato Uribe, o índice de homicídio nas zonas urbanas aumentou, a economia da droga não pareceu dar sinais de que estava enfraquecendo, ainda que a área de superfície plantada estivesse diminuindo, as desigualdades sociais se aprofundaram e o número de deslocados aumentou para três milhões de pessoas (CODHES, 2010).

Contudo, se por um lado, formalmente, a PISDP não se distancia muito da PSD, na prática, as posturas adotadas pelo presidente Santos são consideravelmente contrárias as de seu antecessor Álvaro Uribe e, não por acaso, essas mudanças sofreram influência da opinião pública que expressava o desejo de paz, mas uma paz que não representasse uma insegurança e sim que promovesse uma abertura democrática, garantisse o respeito ao Estado de direito e possibilitasse uma melhor relação entre Colômbia e os países vizinhos.

Nesse contexto, Juan Manuel Santos, ao assumir a presidência da Colômbia tomou decisões inesperadas e urgentes com vistas a iniciar conversações para um acordo de paz com as FARC que foi formalizado em agosto de 2012, e estreitar as relações com Equador e Venezuela, países fronteiriços que mantinham resistência às políticas de seu antecessor. Inicialmente, Santos abandonou o discurso terrorista de Uribe e fez questão de reconhecer que a Colômbia enfrenta um conflito político que tem possibilidade de ser negociado, e passou a dar prioridade para a integração latino-americana, através de uma agenda diversificada em temas tanto no âmbito multilateral como bilateral, com o objetivo de não depender exclusivamente dos Estados Unidos, ainda que tenha também buscado ampliar a agenda colombiana com este país.

Desse modo, constatada a complementaridade das políticas de segurança de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos e as diferentes práticas políticas do atual

presidente, passamos então a responder a segunda pergunta essencial desta pesquisa: houve progressos ou retrocessos na busca pela paz da Colômbia?

Sem dúvida progressos. Tanto no governo Uribe, como no governo Santos, cada um a sua maneira. No entanto, os progressos obtidos até o momento pelo governo Santos só foram possíveis devido os progressos obtidos pelo governo Uribe, ou seja, ainda que a política de segurança de Uribe tenha apresentado falhas (e não foram poucas), o seu projeto político de recuperação do território nacional, fortalecimento da Força Pública e endurecimento no combate à guerrilha proporcionou que Santos pudesse iniciar as reformas políticas que entende necessárias ao país, como por exemplo, o processo de negociação de paz com as FARC.

Embora alguns analistas e estudiosos do conflito colombiano definam o acordo de paz como um projeto falido, a exemplo de David Spencer, dada a discrepância entre os objetivos do governo e os objetivos do grupo guerrilheiro, o fato é que a formalização do acordo após meses de conversação e a continuidade do mesmo nas mesas de conversações é um ponto positivo do governo Santos.

Por outro lado, sabe-se que atualmente as FARC não possuem outra saída que não seja a negociação política, porque, muito embora elas rechacem este motivo, a verdade é que o grupo se encontra debilitado militarmente (devido certamente à perseguição iniciada no governo Uribe) e sem apoio da população para legitimar seu projeto político.

Sem dúvida a morte dos principais líderes das FARC pelo governo e a redução do seu efetivo desestabilizou o grupo que passou a aumentar o número de ataques terroristas desde 2009, contudo, verifica-se na natureza destes ataques (explosão de oleodutos, explosão de pontes) que são atos de desespero para demonstrar uma força que já não é tão poderosa e que, como resultado disso, atinge ainda mais a sociedade civil, enterrando cada vez mais a legitimidade política almejada. Neste ponto concordamos com Alejo Vargas Velásquez quando diz: “a impopularidade da guerrilha tornara-se quase unânime. Definitivamente o fracasso de sua estratégia é militar apenas em parte; o fracasso é, acima de tudo, político” (VELÁSQUEZ, 2011. p. 130).

Outro resultado da política de segurança do governo Uribe que resultou em um dos pontos principais da política de segurança do governo de Santos foi a desmobilização dos paramilitares que desencadeou revelações das atrocidades

cometidas pelos mesmos e principalmente revelou os vínculos existentes entre paramilitares e Estado, e terminou por gerar a preocupação com a segurança cidadã descrita na PISDP. Santos reconhece que a questão do desrespeito aos direitos humanos na Colômbia reclama um olhar voltado para a população que, mesmo não combatente, é a principal vítima do conflito tanto pelos paramilitares, como pelas guerrilhas, pelos narcotraficantes e até pela Força Pública.

Diante disso decretou a Lei de Reparação de Vítimas e Restituição de Terras como ponto de partida para o enfrentamento desse grave problema social e político que já resultou no deslocamento de milhões de pessoas.

O atual presidente preencheu um vazio na política de segurança e defesa com a segurança cidadã, iniciativa que afeta diretamente a população em sua vida diária e fez de sua bandeira a questão de terras e reparação de vítimas, sem dúvida este é um progresso.

No entanto, muito ainda falta ser feito, principalmente com relação ao narcotráfico e suas cadeias produtivas, assim como com relação aos neo-paramilitares e a delinquência comum.

Ainda assim, acreditamos que o acordo com as FARC poderá servir de ponto de partida para o combate a estas ameaças, já que no próprio acordo governo e guerrilha se dispõem a “contribuir para a redução do cultivo ilícito” e na “solução do fenômeno de produção e comércio de drogas” (ACORDO GERAL..., 2012, p. 03).

Por fim, outra diferenciação importante da segurança democrática para a prosperidade é o combate à impunidade pelos crimes cometidos por grupos guerrilheiros, narcotráfico e Força Pública, através do fortalecimento do Poder Judiciário. Contudo, o campo da reforma da justiça não foi abordado nesta pesquisa porque não há ainda resultados significativos, de forma que o tema poderá ser assunto de estudos futuros, à continuação desta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUERDO GENERAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. Havana, Cuba: 26 ago 2012.

ARIAS, Angelica; ROMERO, Mauricio. A diez años del inicio del Plan Colombia: La geografía del narcotráfico y la amenaza de nuevos carteles. In: **Balance de las FARC después de “Jojoy” y los nuevos carteles del narcotráfico**. Revista Arcanos, nº 16, Colômbia: Corporación Nuevo Arco Iris, 2011.

_____. Sobre paramilitares, neoparamilitares y afines: crecen sus acciones, qué disse el gobierno?. In: **El Declive de la Seguridad Democrática**. Revista Arcanos, nº 15, Colômbia: Corporación Nuevo Arco Iris, abr 2010.

ARIAS, Angelica. **Las Bacrim retan a Santos**. Revista Arcanos nº 17, Colômbia: Corporación Nuevo Arco Iris, 2012.

ÁVILA, Ariel. De la guerra de ‘Jojoy’ a la guerra de ‘Cano’. In: **Balance de las FARC después de “Jojoy” y los nuevos carteles del narcotráfico**. Revista Arcanos nº 16, Colômbia: Corporación Nuevo Arco Iris, 2011.

_____. **Más bala que mantequilla em el Plan Espada de Honor**. Colômbia: Corporación Nuevo Arco Iris, 20 abr 2012. Disponível em: <<http://www.arcoiris.com.co/2012/04/mas-bala-que-mantequilla-en-el-plan-espada-de-honor/>>Acesso em: 17 mar 2013.

ATLAS COMPARATIVO DE LA DEFENSA EM AMERICA LATINA Y CARIBE, 1ª ed. Buenos Aires: Resdal, 2007.

_____. 1ª ed. Buenos Aires: Resdal, 2010.

_____. 1ª ed. Buenos Aires: Resdal, 2012.

AYALA, Nathalie Pabón. El Papel de las Fuerzas Armadas colombianas em la política antinarcóticos 1998 – 2006. In: Velásquez, Alejo Vargas (Org.). **El papel de las Fuerzas Armadas em la Política Antidrogas Colombiana 1985 – 2006**. 1ª ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, 2008, p. 145 – 176.

BONILLA, Adrián. **Vulnerabilidad internacional y fragilidade doméstica**: la crisis andina em perspectiva regional. Nueva Sociedad, núm 173, jun 2001. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, p. 50 – 64.

BRIGAGÃO, Clovis. O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa. In: ALMEIDA PINTO, J.R.; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). **Pensamento brasileiro sobre Defesa e Segurança**, vol. 2 (O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança). Brasília: Ministério da defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 73-88.

BUITRAGO, Francisco Leal. **Una Visión de la Seguridad en Colombia**. Revista Análisis Político, vol.24, núm.73, dez 2011, p.3 – 36. ISSN 0121-4705.

BUZAN, Barry. **The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century**. Cambridge: Polity Press Ltd., 2004.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR – CINEP. Programa Por La Paz. **El Legado de las Políticas de Uribe: retos para el gobierno de Santos**. Informe especial, Colômbia: ago 2010.

CHÁVEZ anuncia ruptura com a Colômbia. Correio da Manhã, Venezuela, 15 jan 2005. Disponível em: <<http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/internacional/mundo/chavez-anuncia-ruptura-com-a-colombia>>. Acesso em: 02 mar 2013.

CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO - CODHES. **Salto estratégico o salto al vacío?** El desplazamiento forzado en los tempos de la seguridad democrática . Resumen del Informe 2009. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, núm. 76, Bogotá: 27 jan 2010.

COLOMBIA, Ministério de Defensa Nacional. **Política de Defensa y Seguridad Democrática – PSD**. Colômbia: Imprensa Nacional, 2003.

_____, Ministério de Defensa Nacional. **Evolución Organizaciones Narcoterroristas 1990 - 2004**. Primera Audiencia Pública – Rendición de Cuentas – 2004, Colômbia: 01 jun 2005a, 140 p.

_____. Ministério de Justicia y del Derecho. Lei 975, 25 jul 2005, **Ley de Justicia, Paz y Reparación**. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Diário Oficial nº. 45.980, Colômbia: 2005b, p. 01 – 65.

_____. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. **Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social – EFDDS (2007-2013)**. Colômbia: 2007. Disponível em: <www.dnp.gov.co> Acesso em: 31 mar 2013.

_____, Ministério de Relaciones Exteriores. **Principios y lineamientos de la política exterior colombiana**. Colombia: 2010. Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>>. Acesso em: 13 mar 2013.

_____, Ministério de Defensa Nacional. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad - PISDP**. Colômbia: mar 2011.

_____, Ministério de Justicia y del Derecho. Lei 1448, 10 jun 2011, **Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Colômbia: Imprensa Nacional, 2011.

_____, Ministério de Defensa Nacional. **Avanze de la Política de Defensa y Seguridad**, nov 2012.

CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS. **Ley de víctimas y restitución de tierras, un año de ajustes**. Bogotá, Colômbia: 07 ago 2012. Disponível em: <<http://www.arcoiris.com.co/2012/08/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-un-ano-de-ajustes/2/>> Acesso em: 17 mar 2013.

_____. **ONU raja a Colombia en derechos humanos**. Bogotá, Colômbia: 22/02/2013. Disponível em: <<http://www.arcoiris.com.co/2013/02/onu-raja>> Acesso em: 16 mar 2013.

DARIO, Diogo Monteiro. **A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional na Colômbia**. Revista Contexto Internacional, vol. 32, núm. 2, jul - dez 2010, p. 607 – 641.

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS LEGALES - DEL. **Comentarios al proyecto de ley para la extinción de dominio**. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social - FUSADES, Boletim nº 72, dez 2006. Disponível em: <http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/estudios_legales_fusades/fel_72.pdf> Acesso em: 11 mar 2013.

FERRER, Isabel. **La Haya investigará el escándalo de las ejecuciones extrajudiciales en Colombia**. Una ONG lleva a la Corte Internacional los 3.345 'falsos positivos' perpetrados entre 2002 y 2008. La Haya: El País, 29 mai 2012. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/29/actualidad/1338319672_566705.html> Acesso em: 13 mar 2013.

FRANÇA, Tereza Cristina do Nascimento. **Os deslocados Internos Colombianos e os dez anos da Lei 387**: a maior tragédia humanitária das Américas. Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário UNIEURO, número 3, Editora Centro Universitário Unieuro, 2008.

_____. O papel dos conflitos no quebra-cabeça da segurança hemisférica latino-americana. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. **Comparando a Defesa Sul-Americana**. 1ª ed., Recife: UFPE, 2011, p. 65 – 87.

GALLEGO, Carlos Medina. **FARC-EP Y ELN: Una historia política comparada (1958 – 2006)**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010, 1057 p.

GIRALDO, Felipe Omar; LOZADA, Ricardo Andrés. **Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia Familias Guardabosques**. Visión desde el enfoque del desarrollo territorial rural. Manizales, Colômbia: Revista Científica Luna Azul, Universidad de Caldas, 2008, ISSN 1909-2474.

HENRÍQUEZ, Wilson. **Genocídio, cinismo e impunidade se escondem sob o rótulo de “Justiça e Paz na Colômbia”**. Rio de Janeiro: Jornal Nova Democracia, nº 63, ano VIII, mar 2010. Disponível em: <<http://www.anovademocracia.com.br/no-63/2712-genocidio-cinismo-e-impunidade-se-escondem-sob-o-rotulo-de-qjustica-e-paz-na-colombiaq->> Acesso em: 11 mar 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Colombia: Displaced and Discarded**. Nova Iorque: 14 out 2005. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/2005/10/13/colombia-displaced-and-discarded>> Acesso em: 02 mar 2013.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **War and drugs in Colombia**. Latin American report, núm 11, jan 2005. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/011-war-and-drugs-in-colombia.aspx>> Acesso em: 28 jan 2013.

MARCHA mundial contra las FARC. Voz De América, 15 fev 2013. Disponível em: <<http://www.voanoticias.com/content/america-latina-colombia-farc-internacional-protesta/1604368.html>> Acesso em: 30 mar 2013.

MÁRQUEZ, Iván. **Texto completo do discurso de Iván Marquez em Oslo**. Colômbia: Partido Comunista Brasileiro – PCB, 26 out 2012. Disponível em: <http://pcb.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4933:texto-completo-do-discurso-de-ivan-marquez-em-oslo&catid=39:colombia> Acesso em: 30 mar 2013.

MASERI, Sergio Gómez. **EE.UU. hace un Nuevo recorte al Plan Colombia**. El Tiempo, Bogotá: 14 fev 2011. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/mundo/estados-unidos/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8858825.html> Acesso em: 05 mar 2013.

MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? In: GÓMEZ, José Maria (Org.) **América Latina y el (des)orden global neoliberal – Hegemonía, contra hegemonía, perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, abr 2004, p. 131 – 149.

MEZA, Ricardo Vargas. **Desarrollo Alternativo em Colombia y Participación Social**: propuestas hacia um cambio de estratégia. Bogotá: Corcas Editores Ltda, set 2010.

MORALES, Elias David. **El Conflicto Colombiano en el Ámbito Pos Guerra en Irak**: Perspectivas e Implicaciones Regionales. Relações Internacionais no Mundo Atual. Faculdades Integradas Curitiba: 2004, p. 57 – 71.

MUÑOZ, Fredy. **Condenação de Simón Trinidad afasta-nos da paz**. 421 ed., Colômbia: Jornal Inverta, 07 fev 2008. Disponível em: <<http://admin.inverta.org:8081/jornal/edicao-imprensa/421/debate/trinidad>> Acesso em: 02 mar 2013.

NASSER, Reginaldo Mattar. **Política Externa dos EUA e a Integração Hemisférica**. São Paulo em Perspectiva, vol. 16, num 1, São Paulo, jan/mar, 2002, pág. 105-113. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392002000100011>> Acesso em: 22 nov 2012.

NYE, Joseph S. A Política de Segurança dos EUA: desafios para o século XXV. **Política Externa dos EUA**, vol. 3, núm. 3, jul 1998, p. 19 – 22.

PAGLIAI, Graciela de Conti. **Segurança Hemisférica**: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. Revista Brasileira de Política Internacional núm. 49, 2006, p. 26 – 42.

PECÁUT, Daniel. **As FARC**: Uma guerrilha sem fins? São Paulo: Paz e Terra, 2010, 160 p.

POLICY PAPER 30. **Con el viento en contra? Uribe II y el Congreso Demócrata**. De la relación especial al caso ejemplar. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, fev 2008.

PULIDO, Luis Villamarín. **Guerra irregular y Guerra de Guerrillas**. Análisis del conflicto colombiano. Military Review. Edición Hispanoamericana del Ejército de Estados Unidos el 01 de septiembre de 2003, Estados Unidos, sep 2003.

RAMÍREZ, Socorro. **El Gobierno de Uribe y los Paises Vecinos**. Revista Análisis Político, vol.19, núm.57, Bogotá: 2006, p. 65-84. ISSN 0121-4705.

_____. **El Giro de la Política Exterior Colombiana**. Revista Nueva Sociedad, núm 231, jan – fev 2011, p. 79 – 85. ISSN 0251-3552.

RIVAS NIETO; Pedro GARCÍA, Pablo Rey. **Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964 – 2006)**. Salamanca, Espanha: Confines, 2008, p. 43 – 52, ISSN 1870-3569.

ROJAS, Diana Marcela. **Plan Colombia II: más de lo mismo?** Colombia Internacional, vol. 65, Bogotá: jan/jun 2007, p. 14 – 37.

ROJAS, Diana Marcela; CRUZ, Adolfo León Atehortúa. **Relaciones Colombia - Estados Unidos.** Estudio síntesis y de coyuntura sobre el año 2001. Revista Historia y Espacio, fascículo 21, Universidad del Valle, Colombia, 2008.

SANTOS, Marcelo. **O Plano Colômbia e o primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006).** Cena Internacional, vol. 8, núm. 2, 2006, p. 63 – 83.

_____. **O Poder Norte-Americano e a América latina no Pós-Guerra Fria.** São Paulo: Annablume, Fapesp, 2007, 256 p.

_____. **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, vol. 53, núm. 1, 2010, p. 67-88.

_____. **O Conflito Colombiano e o Plano Colômbia.** SENHORAS, E.M.; CAMARGO, J.F. (Org.). Coleção Relações Internacionais, vol. 3, Roraima: UFRR, out 2011, 131 p.

SOTO, Guillermo Fernández de. **Los dos anos de Santos en el poder.** Avances importantes en política exterior. El tiempo, Colombia: 04 ago 2012. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/presidencia_juan_m_santos/guillermo-fernandez-de-soto-avances-importantes-en-politica-exterior_12095228-7> Acesso em: 13 mar 2013.

SPENCER, David. **Colombia Camino a la Recuperación:** Seguridad y Gobernabilidad 1982 – 2010. Washington: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Universidad Nacional de Defensa, 2011, 133 p.

_____. **Fórum Executivo sobre negociações de Paz na Colômbia.** Washington: CHDS, 06 fev 2013. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/news.cfm?action=view&id=205&lang=SP>> Acesso em: 06 mar 2013.

TICKNER, Arlene B.; PARDO, Rodrigo. **En Busca de Aliados para la “Seguridad Democrática”:** La política exterior del primer año de la administración Uribe. Revista Colombia Internacional, núm. 56/57, 2003, p. 64 – 81.

VARGAS, Nadia Soley Lizarazo. El Papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana 1985 – 1990. In: VELÁSQUEZ, Alejo Vargas (Org.). **El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985 – 2006.** 1ª ed., Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 41 – 72.

VELANDIA, Juliana Rivera. **Colombia un nuevo intento por la paz.** Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 4, Espanha: Fundação Manuel Giménez Abad de Estudos Parlamentarios y del Estado Autônômico, dez 2012, p. 124 – 158.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. **El gobierno de Álvaro Uribe:** proyecto y resultados. Políticas, estratégias y doctrinas. Revista Nueva Sociedad, núm. 192, jul - ago 2004, p. 85 – 97.

_____. **De Santos a Uribe:** La distancia entre los dos es cada día más grande. Colômbia: América Latina em Movimento, 09 nov 2011a. Disponível em <<http://alainet.org/active/50779&lang=es>> Acesso em: 12 mar 2013.

_____. **Reconciliación hondureña:** éxito diplomático de Santos. Colômbia: América Latina em Movimento, 25 mai 2011b. Disponível em <http://alainet.org/active/46803&lang=es>. Acesso em: 13 mar 2013.

_____. **Gobierno Santos: más logros que lunares.** Colômbia: América Latina em Movimento, 11 ago 2011c. Disponível em: <<http://alainet.org/active/48644&lang=es>> Acesso em: 14 mar 2013.

_____. **Impactos de la muerte de Alfonso Cano.** Colômbia: América Latina em Movimento, 09 nov 2011d. Disponível em: <<http://alainet.org/active/50755&lang=es>> Acesso em: 14 mar 2013.

_____. **La seguridad en 2011.** Colômbia: América Latina em Movimento, 29 dez 2011e. Disponível em: <<http://alainet.org/active/51817&lang=es>> Acesso em: 16 mar 2013.

_____. **El ELN: Una guerrilha distinta en el mismo conflicto.** Bogotá: Razónpublica.com, 2012a. ISSN 2145-0439. Disponível em: <<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3460-el-eln-una-guerrilla-distinta-en-el-mismo-conflicto.html>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2013.

_____. **La seguridad en 2012:** realmente retrocede o se recompone? Colômbia: América Latina em Movimento, 06 ago 2012b. Disponível em: <<http://alainet.org/active/57006&lang=es>> Acesso em: 12 mar 2013.

_____. **Se inician las conversaciones de paz.** Colômbia: América Latina em Movimento, 13 out 2012c. Disponível em: <<http://alainet.org/active/58764&lang=es>> Acesso em: 13 mar 2013.

_____. **Los obstáculos posibles de las negociaciones Gobierno – FARC.** Colômbia: América Latina en Movimiento, 17 set 2012d. Disponível em: <<http://alainet.org/active/57979&lang=es>> Acesso em: 16 mar 2013.

_____. **FARC y ELN: acercamientos tácticos sin unidad estratégica a la vista.** Colômbia: América Latina en Movimiento, 05 nov 2012e. Disponível em: <<http://alainet.org/active/59354&lang=es>> Acesso em: 16 mar 2013.

_____. **Balance después de Oslo: ruidos y desencantos, pero todo sigue adelante.** Colômbia: América Latina en Movimiento, 29 out 2012f. Disponível em: <<http://alainet.org/active/59159&lang=es>> Acesso em: 16 mar 2013.

_____. **BACRIM: Neoparamilitares o crimen organizado?** Colômbia: América Latina en Movimiento, 08 dez 2012g. Disponível em: <<http://alainet.org/active/60187&lang=es>> Acesso em: 17 mar 2013.

_____. **Hay que insistir en cambios en política antidrogas.** Colômbia: América Latina en Movimiento, 08 dez 2012h. Disponível em: <<http://alainet.org/active/60187&lang=es>> Acesso em: 17 mar 2013.

VIANA, Manuela Trindade. **Cooperação Internacional e Deslocamento Interno na Colômbia:** desafios à maior crise humanitária da América do Sul. Revista Internacional de Direitos Humanos, ano 6, núm. 10, São Paulo: jun 2009, p. 138 – 161.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria Del Pilar. **As Relações Colômbia, Países Vizinhos e Estados Unidos:** visões em torno da agenda de segurança. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.48, núm. 2, 2005, p. 86 - 110.

VILLA, Rafael Duarte. Los países andinos: tensiones entre realidades domésticas y exigências externas. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **América Latina a Comienzos del Siglo XXI – Perspectivas económicas, sociales y políticas.** 1ª ed. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2005, v.1, p. 141 – 202.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuella Trindade. A Ascensão de Uribe na Colômbia: Segurança Interna e Aliança Estratégica com os Estados Unidos na construção do Estado-Nação. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul.** São Paulo: Unesp, 2008, p. 153 – 181.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report.** Washington: UNODC, 2010. Disponível em: <www.unodc.org> Acesso em: 03 mar 2013.

_____. **World Drug Report.** Washington: UNODC, 2011. Disponível em: <www.unodc.org> Acesso em: 17 mar 2013.

URIBE me entregó un país polarizado y en pugna: Santos. Bogotá: Colombia.com, 01 mar 2013. Disponível em: <<http://www.colombia.com/actualidad/politica/sdi/57177/uribe-me-entrego-un-pais-polarizados-y-en-pugna-santos>> Acesso em: 29 mar 2013.

URRUTIA, Carlos. **Fórum Executivo sobre negociações de Paz na Colômbia.** Washington: CHDS, 06 fev 2013. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/news.cfm?action=view&id=205&lang=SP>> Acesso em: 06 mar 2013.

ANEXOS

ANEXO A - MAPA POLÍTICO DA COLÔMBIA



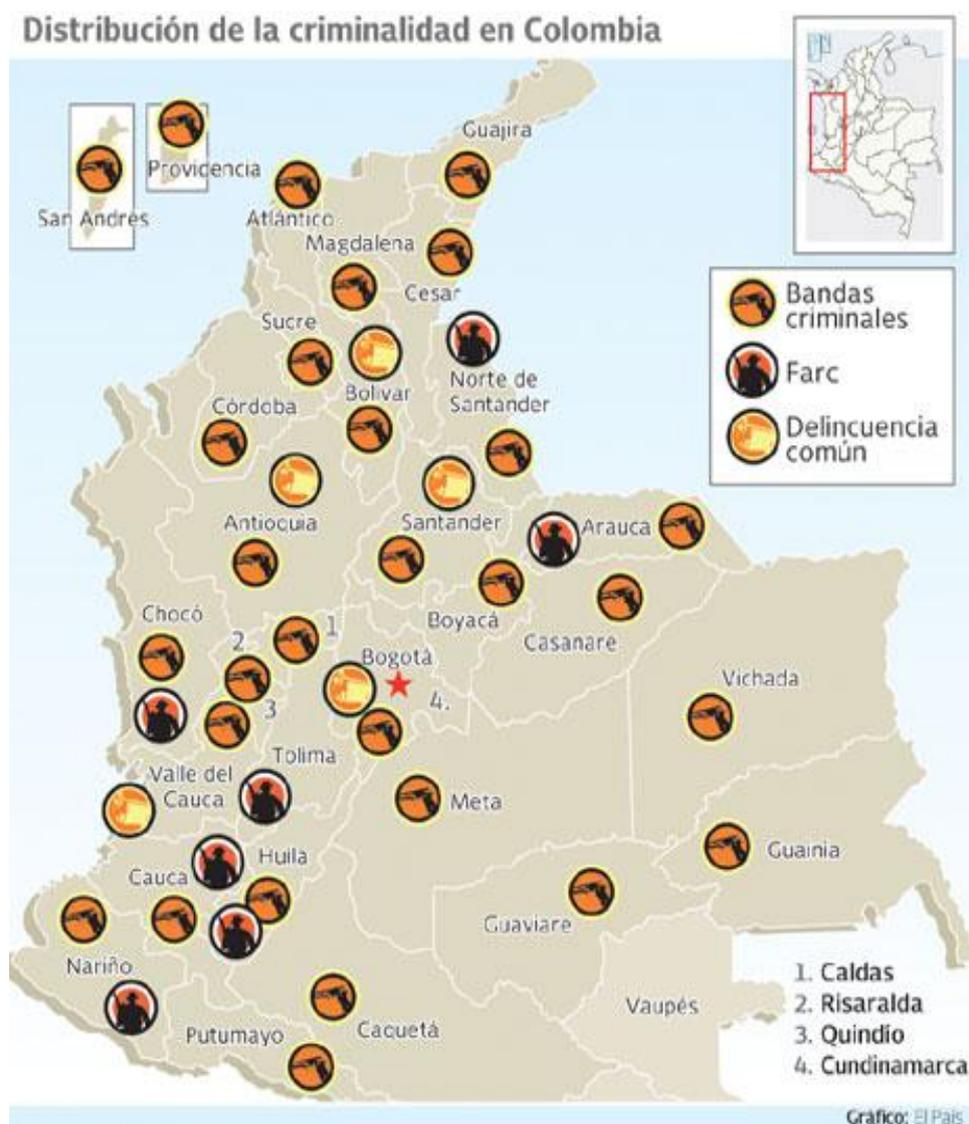
Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA

ANEXO B - MAPA DE OCUPAÇÃO DAS FARC



FONTE: MINISTERIO DE DEFENSA, 2008.

ANEXO C - MAPA DA DISTRIBUIÇÃO DA CRIMINALIDADE NA COLÔMBIA



FONTE: EL PAÍS, 2012.