

OS PROCESSOS DE PAZ NA COLÔMBIA (1994-2016): UMA ANÁLISE DA INTERFERÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS NO ACORDO DE PAZ ENTRE A COLÔMBIA E AS FARC

*Por Juliana Florentino Silva**

RESUMO:

Em setembro de 2016, a Colômbia firmou um acordo de paz com o maior grupo guerrilheiro do país, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Por meio do acordo de paz, a Colômbia busca encerrar um conflito civil que data mais de cinquenta anos. Com o objetivo de contribuir para o debate acerca do processo de paz neste país, o presente trabalho visa investigar o papel desempenhado pelos Estados Unidos no conflito armado colombiano de 1994 a 2016. O comportamento deste ator será analisado a fim de examinar como e em que medida os EUA interferiram nas dinâmicas domésticas da Colômbia e contribuíram para que o acordo de paz fosse firmado no último ano. Para tanto, o artigo irá explorar as questões histórico-sociais que levaram à formação dos grupos guerrilheiros na Colômbia, seus principais objetivos e quais foram os direcionamentos de política externa dos EUA para a região a partir dos anos 1990. Como arcabouço teórico será utilizada a teoria dos Complexos Regionais de Segurança, com o objetivo de elucidar o viés intervencionista dos EUA na América do Sul e as questões de segurança regional que atingem a potência norte-americana.

PALAVRAS-CHAVE: Colômbia. FARC. EUA. Acordo de Paz.

ABSTRACT:

In September 2016, Colombia signed a peace agreement with the country's largest guerrilla group, the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). Through the peace agreement, Colombia seeks to end a civil conflict that dates more than fifty years. With the purpose of contribute to the debate on the peace process in the country, the objective of this paper is to investigate the role played by the United States in the Colombian armed conflict from 1994 to 2016. The behavior of this actor will be analyzed in order to examine

*Bacharel em Relações Internacionais - Centro Universitário Belas Artes de São Paulo - juulianafs4@gmail.com

how the United States interfered in the domestic dynamics of Colombia and contributed to the signature of the peace agreement in 2016. Therefore, this paper will explore the historical-social questions that led to the formation of the guerrilla groups in Colombia, besides their main objectives and which were the foreign policy directions from the United States to the region from the 1990s. As theoretical framework it will be used the theory of Regional Security Complexes with the objective to clarify the interventionist bias from the United States in South America and the regional security issues that reach the American power.

Keywords: Colombia. FARC. United States. Peace Agreement.

INTRODUÇÃO

Em 26 de setembro de 2016, a Colômbia firmou um acordo de paz com o maior grupo guerrilheiro do país, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). O acordo de paz é resultado de quatro anos de negociações mediadas pelo governo de Cuba (2012-2016) e, através dele, a Colômbia pretende encerrar um conflito civil que data mais de cinquenta anos. Com o objetivo de contribuir para o debate acerca do processo de paz neste país, o presente trabalho visa investigar o papel desempenhado pelos Estados Unidos no conflito armado colombiano de 1994 a 2016. O comportamento deste ator será analisado a fim de examinar como e em que medida os EUA interferiram nas dinâmicas domésticas colombianas e contribuíram para que o acordo de paz fosse firmado no último ano. Destaca-se que os EUA não foram o único ator internacional a participar do processo de paz na Colômbia¹, porém, reitera-se sua importância nesta análise devido ao papel exercido pela potência norte-americana neste país, principalmente a partir dos anos 1990.

Para cumprir com os objetivos propostos, pretende-se analisar o histórico de relações entre EUA e Colômbia durante o período supracitado por meio de sete sessões. A primeira sessão tratará da teoria escolhida para analisar o conflito: a teoria dos Complexos Regionais de Segurança de Barry Buzan e Ole Waever. A escolha desses autores como lente teórica para compreender o papel exercido pelos EUA no conflito colombiano se justifica pela necessidade de entender o viés intervencionista norte-americano na região, bem como os padrões de socialização dos Estados supracitados. A segunda sessão tratará das bases fundamentais para a consolidação do Estado colombiano e abordará a dualidade partidária na Colômbia, essencial para a compreensão da formação dos grupos guerrilheiros. A terceira sessão será a respeito das FARC, com o objetivo de esclarecer os objetivos e a forma de atuação deste grupo. Por fim, as últimas quatro sessões tratarão das análises referentes às relações políticas que ocorreram entre ambos os Estados durante os seguintes governos: Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-) na Colômbia e Bill Clinton (1993-2000), George W. Bush (2001-2008) e Barack Obama (2009-2016) nos EUA.

1 Além dos EUA, participaram das negociações de paz e da implementação do acordo o governo de Cuba e da Noruega, além do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA SUL-AMERICANO

Segundo Barry Buzan e Ole Wæver (2003, p.44), um complexo regional de segurança é definido por “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, des-securitização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros”. A escolha desta teoria para analisar o papel dos EUA no conflito colombiano se justifica por sua abrangência, ao considerar também as dinâmicas domésticas dos Estados para a configuração dos ambientes regionais de segurança.

Em “Regions and Power: The Structure of International Security” (2003), os autores apresentaram dois subcomplexos importantes que compõem o CRS sul-americano: o do Norte-Andino – composto por Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Guiana – e o do Cone-Sul – que abrange as regiões do sul do Brasil, a Argentina, o Uruguai e, em alguns casos, o Paraguai. Analisando o arco da instabilidade sul-americana², a presença dos EUA no CRS sul-americano é identificada como “adjacente”, uma vez que não existe a opção de uma balança de poder regional livre da presença norte-americana. Dessa forma, a relação dos EUA com os países sul-americanos pode ser entendida como de “penetração” e não de “sobreposição”, ao passo que os níveis internacional-regional e global se unem, fazendo com que a hegemonia norte-americana penetre de forma intensa na maioria dos países da região. Em uma análise ampliada, percebe-se que a penetração pode ser observada de forma mais intensa na parte do Norte-Andino e com menor intensidade no Cone-Sul, região na qual “os problemas fronteiriços caminhavam para uma maior estabilização desde o período final da Guerra Fria” (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p.96).

Nessa conjuntura, uma vez que o conflito colombiano ultrapassa as fronteiras de seu território e cria diversos níveis de instabilidade regional³, pode ser explicada a aceitação das interferências norte-americanas em território nacional por parte da Colômbia. Em linhas gerais, embora os países da região puguem o princípio da não intervenção em seus assuntos internos⁴, quando há necessidade, historicamente, os países sul-americanos tendem a preferir que essa intervenção seja realizada pelos EUA (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p.83).

Já no que se refere ao posicionamento de política externa dos EUA ao final da Guerra Fria, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 significaram uma mudança de postura diante das problemáticas de segurança em nível internacional. Conforme Rudzit (2005,

2 O arco da instabilidade sul-americana é composto pela região do Norte-Andino, enquanto o arco da estabilidade corresponde à região do Cone-Sul.

3 Um dos exemplos da crise diplomática desencadeada pelo conflito da Colômbia com as FARC foi a morte de Raúl Reyes em 2008. Considerado o número 2 da organização, Reyes foi morto por tropas colombianas em território equatoriano. O Equador alegou violação à sua soberania.

4 O princípio da não intervenção foi consagrado no artigo 2º, número 7, da Carta das Nações Unidas e afirma que “nenhum dispositivo [...] autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução”. Historicamente, a posição de não intervenção foi defendida pelos países subdesenvolvidos e emergentes que enfrentaram políticas imperialistas das grandes potências entre os séculos XV e XX.

p.319), grande repercussão ocorreu dentro das políticas de segurança norte-americanas⁵. Consequentemente, segundo os autores da Escola de Copenhague,

no subcomplexo Norte-Andino [...] o impacto do 11 de setembro de 2001 poderia levar a uma mudança no papel dos EUA, que poderia sair de uma posição estritamente regional, no combate às drogas, e penetrar na região por uma justificativa global, a luta contra o terrorismo. [...] Assim, a crise colombiana [...] [passa a ser compreendida como] multidimensional e afeta todo o subcomplexo Norte-Andino (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p.82).

Assim sendo, as FARC passaram a ser consideradas, de fato, uma ameaça regional aos interesses norte-americanos na América do Sul. Deste modo, a partir de 2001, a doutrina de segurança dos EUA firmou-se cada vez mais sob a perspectiva de garantir os interesses vitais do país, viabilizando o combate a essa ameaça como algo urgente e emergencial.

FORMAÇÃO DO ESTADO COLOMBIANO E A QUESTÃO: CONSERVADORISMO X LIBERALISMO

À época de sua independência, a Colômbia era constituída por uma oligarquia rural que concentrava grandes porções de terra por todo o território. Assim como os demais países que compunham a América Espanhola, a luta pela independência estava intrinsecamente relacionada à oposição a exploração latifundiária e ao monopólio agrícola desenvolvido pela metrópole. Todavia, com a independência da Colômbia conquistada em 1810 o cenário foi pouco alterado, haja vista a continuidade da exploração latifundiária realizada pelas oligarquias locais. Segundo Ana Maria Saldanha (2015), o período pós-independência (1849-1885) revelou o aprofundamento das relações de produção capitalistas, consolidando, de um lado, o apoio dos comerciantes ao Partido Liberal e, de outro, o da igreja e dos grandes proprietários de terra ao Partido Conservador.

Dessa forma, a história política colombiana se caracterizou pela alternância bipartidarista entre o Partido Liberal e o Partido Conservador (BRITO; CORDIVIOLA, 2003, p.223). Enquanto o Partido Liberal defendia uma atitude progressista reafirmando os interesses da nova burguesia comercial através da proposta de livre comércio, o Partido Conservador “representava a ideologia terratenente, apegada aos traços aristocráticos da monarquia sendo defensor da perpetuação do regime de exploração latifundiário, que em fins do século XIX tentava resistir ao novo modo de organização socioeconômico capitalista” (SALDANHA, 2015).

Ao passo em que entre 1849 e 1885 houve a hegemonia do Partido Liberal no governo colombiano, a partir de 1886 até 1930 a Presidência da República foi ocupada por membros

5 Dentre as principais medidas adotadas pelos EUA para combater os grupos terroristas estavam: a criação de uma agência de segurança de nível ministerial (Homeland Security Office) para fazer frente às ameaças terroristas e a divulgação de uma lista de organizações terroristas internacionais, da qual as FARC fazem parte desde 1997. Ver mais em: United States Department of State. Foreign Terrorist Organizations (FTOs). Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

dos Partidos Nacional e Conservador. Nesse contexto, as bases para o que ficou conhecido como La Violencia ou Bogotazo foram consolidadas pouco tempo depois, mais especificamente a partir de 1945, quando foram perpetrados massacres contra camponeses, indígenas e trabalhadores que lutavam por terras contra os domínios dos grandes latifundiários. Dessa forma, conforme apontado por Saldanha (2015), o problema da violência na Colômbia passou a estar definitivamente ligado ao problema da terra.

Com a posição governamental de apoio aos conservadores, o número de grupos paramilitares nas zonas rurais da Colômbia cresceu. Os donos das terras passaram a se armar e a violência se alastrou, chegando em forma de protestos e reivindicações às regiões urbanas do país. Nesse cenário, a morte de Gaitán a mando da oligarquia colombiana em 1948 pode ser compreendida como o estopim da crise partidária entre conservadores e liberais no país⁶.

AS FORÇAS ARMADAS REVOLUCIONÁRIAS DA COLÔMBIA

A história do surgimento das FARC está intimamente relacionada à história de luta armada e de conflitos civis na Colômbia. O grupo foi fundado em maio de 1964 tendo como aspectos basilares, em primeiro lugar, a luta pelo fim da interferência norte-americana nas questões domésticas em meio ao contexto da Guerra Fria; e, em segundo lugar, a demanda por um protagonismo mais ativo na criação de um Estado marxista, em um contexto rural extremamente influenciado pela Revolução Cubana de 1959.

No primeiro comunicado oficial das FARC, divulgado em julho de 1964, o grupo justificou sua opção pela luta armada afirmando que as vias de luta política legal, pacífica e democrática estavam fechadas na Colômbia, uma vez que o Estado sempre respondia às suas reivindicações de forma violenta e repressiva, aplicando todos os métodos para impedir o progresso do povo colombiano⁷. Em seu site oficial, mencionaram que no início dos anos 1960 estendeu-se pela América Latina e Caribe uma campanha anticomunista patrocinada pelos EUA, expressada na teoria de Segurança Nacional e guiada pelo princípio do “inimigo interno”, que foi implantada de forma sistemática nas forças militares e de polícia de todo o continente americano. Para as FARC, a teoria norte-americana considera que toda expressão popular que lutasse por transformações econômicas, sociais e políticas fazia parte do plano de dominação mundial da União Soviética e, portanto, estava integrada por inimigos que deviam ser exterminados⁸.

Neste cenário, as FARC se reconhecem como um programa agrário de guerrilheiros, que surgiu como resposta armada ao monopólio do poder político por parte das classes burguesa e latifundiária, acusadas de exercerem uma política de despojo da terra em favor dos grandes latifundiários. As FARC assinalam também que, ao longo dos anos, enfrentaram

6 Jorge Eliécer Gaitán era um político e advogado colombiano candidato à presidência do país para o período de 1950-1954. Gaitán foi assassinado às vésperas da eleição em 1948 e esse fato provocou uma enorme comoção popular culminando no estopim da crise partidária na Colômbia, desencadeando uma série de atos de violência que ficou conhecida como La Violencia ou Bogotazo (1948-1964).

7 Ver mais em: “Quem somos e porque lutamos” no site oficial das FARC-EP. Disponível em: <<http://farc-epeace.org/atualidade/item/1238-quem-somos-e-por-que-lutamos.html>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

8 Ibidem.

uma enorme arremetida estatal, que sempre contou com o apoio total do Pentágono e do governo dos EUA.

Tendo em mente que o narcotráfico internacional fortalecia a luta armada das FARC contra o governo desde os anos 1980, percebe-se um avanço notório do grupo durante esse período. No que tange à presença das FARC nos municípios colombianos, a atuação do grupo migrou de 173 municípios em 1985 para 622 em 1995 – mais da metade do total de municípios, que é de 1050 (RABASA, CHALK, 2001, p.46-47). Ainda, no início dos anos 2000, as Forças Armadas da Colômbia estimavam que o número de combatentes oficiais das FARC chegava a 16.500 (VIEIRA, 2004, p.1). Nesse cenário, a partir do governo de George W. Bush nos EUA (2001-2008), a temática da guerra às drogas foi intensificada e aliada à guerra ao terror (VILLA; OSTOS, 2005, p.14).

DISTANCIAMENTO: ERNESTO SAMPER – BILL CLINTON (1994-1998)

Como assinalado na sessão anterior, o narcotráfico, principalmente a partir dos anos 1980, passou a ser utilizado como meio de financiamento para as FARC. Segundo Thiago Rodrigues (2012, p.24),

o aparecimento dos grupos narcotraficantes [...] tornou ainda mais conturbado o panorama dos múltiplos enfrentamentos armados no país. Para os governos da Colômbia e dos EUA, desde as declarações de Reagan nos anos 1980, guerrilheiros e paramilitares estão envolvidos, em algum grau, com o narcotráfico internacional. Com isso, o problema do conflito civil colombiano coligaria o tráfico de drogas às principais ameaças ao Estado, configurando um caso de segurança nacional.

Deste modo, a partir dos anos 1990, o ambiente político na Colômbia via-se intimamente influenciado pelo narcotráfico. Com a eleição de Ernesto Samper em 1994, a relação bilateral entre Colômbia e EUA tornou-se ainda mais complexa, uma vez que Washington se encontrava convencida de que haveria um vínculo direto entre o presidente recém-eleito e a máfia narcotraficante colombiana⁹. Os EUA, a partir de então, passaram a classificar a Colômbia como uma “narcodemocracia”, o que contribuiu para o “evidente distanciamento e a falta de diálogo entre o então presidente norte-americano [Bill Clinton] e o recém-eleito presidente colombiano durante boa parte de seu mandato” (VILLA; OSTOS, 2005, p.4).

Destarte, diante dos fracos resultados exibidos pelo governo colombiano no combate ao narcotráfico, os EUA impuseram uma série de sanções à Colômbia. Em julho de 1996, os EUA cancelaram o visto de Ernesto Samper e o porta-voz do Departamento de Estado, Nicholas Burns, afirmou em uma coletiva de imprensa em Washington que Samper não era bem-vindo nos EUA, assim como todas as pessoas que conscientemente ajudavam traficantes de drogas.¹⁰

9 Em 1995, deu-se início uma investigação judicial conhecida como Processo 8000, na qual foram obtidas gravações que comprovavam o vínculo de Samper com narcotraficantes. Apesar de não ter sido condenado neste processo, a imagem do então presidente colombiano foi gravemente afetada pelo escândalo

10 Ver mais em “U.S. Strips Colombian President of His Visa”. The New York Times, 12 de julho

A retaliação norte-americana ao governo de Samper acabaria, por consequência, deteriorando ainda mais a imagem da Colômbia no exterior. Nessa perspectiva, segundo Rafael Villa e Maria del Pilar Ostos (2005, p.5),

em um clima tenso de relações bilaterais EUA-Colômbia, os grupos armados acabariam aproveitando-se do momento de instabilidade dominante no país. Durante os quase quatro anos [...] os grupos armados acabaram conquistando importantes espaços políticos, nos quais foram capazes de levar a cabo ações de caráter político-militar.

Ademais, as FARC se recusaram a conferir qualquer legitimidade ao governo de Ernesto Samper, “não apenas ignorando a possibilidade do governo servir de interlocutor na pacificação do conflito, mas praticamente condicionando qualquer proposta de negociação à renúncia do presidente Samper” (VILLA; OSTOS apud GONZÁLEZ; RAFAEL, 2003: 138-139). Esse fator contribuiu para que a aprovação popular ao final do governo Samper fosse de apenas 32%¹¹.

É possível sugerir que, ante as circunstâncias internas e a turbulenta relação do governo Samper com os EUA, os governos subsequentes na Colômbia, aos poucos, foram assumindo e adotando os diagnósticos e estratégias dos norte-americanos acerca do tema do combate às drogas e da violência provocada pelos grupos guerrilheiros. Segundo Marcelo Santos (2010, p.71-72), isso ocorreu devido aos seguintes fatores:

primeiro, as imensas dificuldades do debilitado Estado colombiano para deter o crescente poder do narcotráfico no país [...]; segundo, os tremendos recursos econômicos gerados pelo narcotráfico que [...] incrementaram o poder das guerrilhas de esquerda; terceiro, as intensas pressões, ameaças e sanções dos EUA, que atingiram ponto máximo no governo de Ernesto Samper; quarto, a percepção de determinados grupos sociais, econômicos e políticos colombianos de que a internacionalização da política antidrogas nos marcos dos EUA poderia ser vantajosa para a realização dos seus objetivos internos; quinto, a percepção de vários setores da sociedade de que o debilitado Estado colombiano não possuía capacidade para derrotar os grupos armados ilegais, necessitando de ajuda externa para enfrentar o conflito armado interno.

UM DIÁLOGO MAIS CONSISTENTE: ANDRÉS PASTRANA – BILL CLINTON (1998-2000)

Em 1998, Andrés Pastrana, do Partido Conservador Colombiano, assumiu a presidência da Colômbia comprometido a solucionar pacificamente o conflito armado com a guer-

de 1996. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1996/07/12/world/us-strips-colombian-president-of-his-visa.html>>. Acesso em: 23 out. 2017.

11 Comparativo da avaliação popular dos governos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana e Álvaro Uribe disponível em: <<http://www.elpais.com.co/colombia/presidente-alvaro-uribe-termina-su-gestion-con-80-de-aprobacion.html>>. Acesso em: 23 out. 2017.

rilha. Durante sua campanha presidencial, Pastrana aproximou-se de líderes do Secretariado das FARC com o objetivo de retomar as conversações sobre a pacificação do conflito. Pastrana também já havia proposto o restabelecimento das relações com Washington, uma vez que os EUA eram considerados por ele o mais importante aliado para a pacificação e estabilização da Colômbia (VILLA; OSTOS, 2005, p.6).

Nesse contexto, em 2000, foi aprovado o Plano Colômbia pelo Congresso dos EUA. A iniciativa norte-americana possuía como principal diretriz o combate ao narcotráfico e, para isso, contou com o investimento total de US\$ 7,5 bilhões, dos quais os EUA forneceriam US\$ 1,3 bilhão para o plano que estava previsto para durar até dezembro de 2005. Esse plano colocou a Colômbia no seleto grupo de países receptores de armamentos pesados, treinamento de forças de elite e de assessoria em inteligência militar por parte dos EUA (SANTOS, 2010, p.73).

Sabia-se da intensa relação dos grupos guerrilheiros com o narcotráfico, porém, somente a partir do governo de George W. Bush, com os atentados de 11 de setembro de 2001, que a dimensão militarista do Plano Colômbia teve como alvo combater as ações das FARC (SANTOS, 2010, p.73). Dessa forma, a unificação da guerra às drogas a guerra ao terror foi importante para que o financiamento e a assistência dada pelos EUA à Colômbia servissem para enfraquecer os grupos guerrilheiros daquele país.

Ainda, torna-se relevante reiterar que as ações das guerrilhas prejudicavam os interesses dos EUA na Colômbia, na medida em que as FARC “se colocavam contra a agenda neoliberal do Consenso de Washington, atacavam e extorquiam corporações norte-americanas, geravam instabilidade regional e cometiam sequestros e assassinatos contra cidadãos dos EUA” (SANTOS, 2010, p.74). Sob esse aspecto, as atividades das companhias petrolíferas norte-americanas na região assumem maior relevância, pois, de acordo com estudos realizados pela Associação Internacional de Jornalismo Investigativo (ICIJ), a aprovação do Plano Colômbia pelo Congresso dos EUA ocorreu mediante um forte lobby de empresas petrolíferas norte-americanas interessadas nas reservas colombianas e na segurança de seus negócios no país¹².

Simultaneamente à aproximação com os EUA, no plano interno, Pastrana deu início ao processo de paz com as FARC em 1999. Como condição para a abertura das negociações, o então presidente formalizou a retirada do exército colombiano de uma região de 42 mil km² no centro-sul do país, que acabou sendo entregue ao controle da guerrilha. No entanto, três anos se passaram sem que houvesse qualquer avanço significativo no diálogo com o grupo (OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz, 2004, p.44).

Ainda segundo Olic e Canepa (2004, p.44), Pastrana chegou ao fim de seu mandato “bastante desgastado (interna e externamente) pelas excessivas concessões feitas à guerrilha, sem obter nada em troca”. Por isso, em fevereiro de 2002, decidiu romper definitivamente o processo de paz com as FARC. Assim, o exército retomou o controle sobre a zona que havia sido desmilitarizada, mas a guerrilha intensificou suas ações promovendo ataques urbanos

12 Segundo os estudos, entre 1995 e 2000, essas empresas investiram US\$ 92 bilhões em lobby para a aprovação do plano. A investigação foi chamada de “Proyecto sobre la ayuda militar de los Estados Unidos a América Latina” e encontra-se disponível em: <<http://www.publicintegrity.org>>. Acesso em: 27 set. 2017.

e sequestros. À época, a aprovação popular do governo de Andrés Pastrana foi pior do que a de seu antecessor, Ernesto Samper, e chegou aos 20%.

No que diz respeito ao Plano Colômbia, apesar das ações norte-americanas terem sido fundamentais para o enfraquecimento das FARC ao longo dos anos 2000, somente no governo de Álvaro Uribe (2002-2010) os resultados puderam ser enxergados de forma mais clara. Isso porque, dentre outros fatores, a ruptura das negociações de paz com as FARC realizada por Pastrana no ano da eleição presidencial de 2002 foi primordial para que o então candidato Álvaro Uribe fosse eleito pelo Partido Centro Democrático com um discurso que defendia mais dureza no trato com os grupos insurgentes colombianos.

APROXIMAÇÃO INTENSA: ÁLVARO URIBE – GEORGE W. BUSH (2002-2008)

Ante o contexto apresentado, o lado colombiano encontrava-se em um processo de ruptura de negociação de paz com a guerrilha e com a exigência de grande parcela da população pelo fim do conflito armado, enquanto o lado norte-americano havia acabado de divulgar sua doutrina de segurança antiterrorista após o 11 de setembro de 2001, no início do governo de George W. Bush.

Segundo a NSS divulgada pela Casa Branca uma semana após os atentados ao World Trade Center, o governo norte-americano reconhecia o *link* entre grupos extremistas e terroristas na Colômbia, que desafiavam a segurança do Estado e as ações de combate ao tráfico de drogas. Ainda, os EUA afirmaram que estavam trabalhando para auxiliar a Colômbia na defesa de suas instituições democráticas e no combate aos grupos armados ilegais estendendo a soberania do Estado colombiano por todo território nacional e fornecendo níveis básicos de segurança para todos os cidadãos colombianos¹³.

Dessa maneira, aliada a sobreposição da guerra às drogas à guerra ao terror, Álvaro Uribe e George W. Bush compartilhavam a ideia de que as guerrilhas eram grupos terroristas que controlavam o narcotráfico, ameaçando assim a segurança regional e mundial. Ao mesmo tempo em que Uribe afirmava que “na Colômbia não existe guerra [...] mas terrorismo de grupos armados contra o Estado e a sociedade” (Uribe apud Quiroga, 2003: 164), o Secretário de Estado dos EUA para assuntos do Hemisfério Ocidental, Otto J. Reich, dizia, em artigo publicado pelo Washington Times, que a Colômbia poderia derrotar os terroristas, mas que necessitava de ajuda de países amigos, uma vez que, segundo Reich, os valores, segurança e o futuro do continente americano estariam ligados à vitória da Colômbia em sua guerra contra o terrorismo¹⁴.

Assim, o conflito interno colombiano “se transformou em uma frente adicional da guerra dos EUA contra o terrorismo internacional, com os norte-americanos ampliando o seu papel na situação doméstica colombiana, mediante seus diagnósticos, políticas e in-

13 Ver capítulo IV “Work with others to defuse regional conflicts”, p.10 da NSS (National Security Strategy) disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2002/>>. Acesso em: 28 set. 2017.

14 Artigo de Otto J. Reich “The crucial battle for Colombia” para o jornal The Washington Times disponível em: <<http://www.washingtontimes.com/news/2002/jul/19/20020719-034400-7865r/>>. Acesso em: 28 set. 2017.

teresses” (SANTOS, 2010, p.76). Portanto, no que se refere ao conflito com as guerrilhas, a estratégia de Álvaro Uribe esteve, durante todo seu primeiro mandato, pautada na ofensiva militar a fim de exterminar ou forçar a rendição desses grupos. Além disso, Uribe “recusou qualquer tipo de negociação com os guerrilheiros rejeitando, inclusive, a proposta das FARC de trocar civis sequestrados por guerrilheiros encarcerados” (SANTOS, 2010, p.77). Com isso, a estratégia militar do governo colombiano debilitou quaisquer alternativas que propusessem uma saída negociada para o conflito.

Nesse cenário, em maio de 2004, Uribe lançou junto aos EUA o denominado Plano Patriota, que se constituiu na maior ofensiva militar do Estado colombiano contra os grupos guerrilheiros. A ação militar envolveu cerca de 20 mil soldados apoiados, armados, treinados e monitorados pelo Comando Sul das Forças Armadas dos EUA e, embora não tenha derrotado completamente as guerrilhas, conseguiu impor duros reveses aos guerrilheiros, diminuindo significativamente o número de combatentes desses grupos, suas atividades armadas, sua presença territorial, suas ações de sequestro e de tráfico de drogas (SANTOS, 2010, p.78).

Logo, com afinidades e interesses mútuos, EUA e Colômbia optaram por prorrogar o Plano Colômbia até o início de 2007, quando Uribe apresentou, no começo de seu segundo mandato, a Estratégia de Fortalecimento da Democracia e do Desenvolvimento Social (EFDDS), também denominada de Plano Colômbia II. (SANTOS, 2010, p.81). Além disso, em 2009, teve-se um marco relevante da atuação dos EUA na Colômbia no que se refere à militarização do conflito. Neste ano, ambos os Estados firmaram um acordo de cooperação militar denominado de Defense Cooperation Agreement (DCA), que permitiria aos EUA o acesso e utilização de sete bases militares em território colombiano.¹⁵ Em suma, enquanto o Plano Patriota constituiu-se de forma temporária, funcionando como uma tentativa de combate imediato aos guerrilheiros das FARC, o Plano Colômbia foi postergado e teve seus recursos ampliados até o início de 2016. A modificação do escopo do Plano Colômbia e sua substituição por um plano de auxílio pós-conflito (Peace Colombia) se deu em fevereiro de 2016, quando Juan Manuel Santos e Barack Obama firmaram essa parceria bilateral a fim de confirmarem a cooperação estratégica de ambos os países no âmbito da segurança¹⁶.

O PROCESSO DE PAZ (2012-2016)

Juan Manuel Santos, antes de ser eleito presidente da Colômbia em 2010, foi Ministro de Defesa do governo de Álvaro Uribe entre os anos de 2006 e 2009. De tal forma, executou, junto ao governo e apoiado pelos EUA, inúmeras ofensivas militares contra as FARC.¹⁷ No

15 Ver mais em: U.S. Department of State. “U.S.-Colombia Defense Cooperation Agreement”. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/oct/131134.htm>>. Acesso em: 2 out. 2017.

16 Ver mais em: The White House. “Peace Colombia – A new era of partnership between the United States and Colombia”. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>>. Acesso em: 2 out. 2017.

17 Dentre as ofensivas militares mais relevantes deste período destacam-se a Operação Fenix, que resultou na morte de Raúl Reyes no Equador e a Operação Jaque, que teve como resultado a liberação de Ingrid Betancourt – ex-candidata presidencial mantida em cativeiro pelas FARC por 6 anos – e de mais 14

entanto, nesta mesma época, já havia demonstrado sua inclinação para resolver o conflito armado na Colômbia pela via da negociação. Diante desta convicção, o presidente colombiano deu início a um processo de reuniões exploratórias secretas entre 2011 e 2012, com o objetivo de avaliar o interesse dos combatentes da FARC em estabelecer um processo de paz. A partir de então, os negociadores passaram a discutir em Havana, Cuba, os seguintes pontos: (i). desenvolvimento agrário, (ii). participação política, (iii). cultivos ilícitos de drogas, (iv). reparação às vítimas e expressão da verdade, (v). desarmamento da guerrilha e (vi). implementação, verificação e referimento do acordo. Ao longo dos quatro anos de negociação¹⁸, os seis pontos discutidos por ambas as partes foram sendo apresentados ao público na medida em que iam sendo acordados.

A fim de sancionar o acordo de paz com as FARC firmado em 26 de setembro de 2016 em Cartagena, em outubro do mesmo ano Juan Manuel Santos convocou um referendo no qual os cidadãos colombianos decidiriam pelo “sim” ou pelo “não” acerca da implementação do acordo de paz. A campanha pelo “sim” contou com o apoio de centenas de pessoas de fora da Colômbia, como o ex-presidente dos EUA, Barack Obama, e o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon¹⁹. Todavia, o “não” saiu vitorioso, com 50,2% dos votos válidos.

Após a derrota no referendo, o presidente Santos convocou a oposição e todos os setores da sociedade para que discutissem os pontos de atrito do acordo para que fosse possível reeditá-lo promovendo mudanças mais adequadas. A nova versão do acordo foi considerada muito similar a primeira e, portanto, para a oposição, estaria muito distante da punição adequada aos guerrilheiros das FARC pelos crimes cometidos durante os anos de conflito. Todavia, o presidente Santos deixou claro que não haveria mais margem de negociação e que este acordo era o melhor acordo possível para o estabelecimento do processo de paz. Apesar das críticas, o acordo foi ratificado pelo Congresso em 30 de novembro de 2016 e o dia seguinte, 1 de dezembro, foi considerado o dia D, no qual seria iniciada sua implementação²⁰.

No que se refere à participação dos EUA no processo de negociação do acordo de paz, o ex-secretário de Estado dos EUA, John Kerry, mencionou a insistência do presidente colombiano Juan Manuel Santos entre 2014 e 2015 para que os EUA aumentassem sua participação na formulação do acordo de paz. Os EUA responderam às solicitações enviando um agente especial, Bernie Aronson, que participaria de todas as rodadas de negociações e trabalharia com ambas as partes, governo e guerrilha, para encontrar seu ponto comum e minimizar suas diferenças.²¹

civis, sendo 3 norte-americanos.

18 As negociações entre o governo colombiano e as FARC se iniciaram oficialmente em 18 de novembro de 2012, em Havana.

19 Na cerimônia de assinatura do acordo em 26 de setembro de 2016 compareceram 15 chefes de Estado, incluindo o presidente cubano Raúl Castro, anfitrião das negociações de paz. Além disso, também estava presente no evento o então Secretário de Estado dos EUA, John Kerry.

20 Por seu empenho em encerrar o violento conflito na Colômbia, o presidente Juan Manuel Santos foi condecorado com o Prêmio Nobel da Paz em 2016.

21 No dia da assinatura do acordo de paz, Kerry concedeu entrevista à mídia colombiana e lembrou a forte atuação do Senado e Congresso norte-americanos no processo de paz do país desde a elaboração

No dia da assinatura do acordo de paz, Kerry concedeu entrevista à mídia colombiana e relembrou a forte atuação do Senado e Congresso norte-americanos no processo de paz do país desde a elaboração do Plano Colômbia. Quando foi questionado sobre as preocupações que cercariam os EUA com a assinatura do acordo, Kerry reafirmou as vantagens que o mesmo traria às vítimas do conflito e destacou que o acordo finalmente traria paz e estabilidade não só para a Colômbia, mas para toda região²².

Ao mesmo tempo, o ex-presidente Barack Obama emitiu uma nota homenageando o trabalho de cooperação de todos os líderes colombianos e cidadãos e parabenizou, em particular, Juan Manuel Santos, pela liderança durante os quatro anos de negociação. Obama também agradeceu aos governos cubano e norueguês pela mediação dos diálogos de paz e afirmou que da mesma forma que os EUA foram parceiros da Colômbia em tempos de guerra, seriam parceiros para fazer a paz.²³ Assim, o discurso de Barack Obama reitera uma das principais diferenças para seu antecessor, George W. Bush, no que tange à leitura do sistema internacional. Nota-se que Obama aposta no multilateralismo, na estabilidade do sistema internacional e na resolução de conflitos por uma via mais pacífica. Essa postura, certamente, condicionou o envolvimento norte-americano nesta fase do processo de paz. Dessa maneira, a mudança de conduta no relacionamento do governo colombiano com as FARC torna-se expressiva: de um viés ofensivo militar de Álvaro Uribe e George W. Bush para um viés dialogado, proposto por Juan Manuel Santos e Barack Obama.

Assim sendo, um dos pontos fundamentais para compreender os desdobramentos dos processos de paz na Colômbia é a relação deste país com os EUA, intensificada a partir dos anos 1990. Deste modo, conforme os pontos apresentados ao longo das últimas sessões, a tabela a seguir tem o objetivo de ilustrar as principais semelhanças e diferenças da relação entre EUA e Colômbia nos últimos quatro mandatos presidenciais colombianos. Com isso espera-se elucidar os momentos em que os EUA foram decisivos nas tratativas de paz do governo colombiano com as FARC.

do Plano Colômbia. Quando foi questionado sobre as preocupações que cercariam os EUA com a assinatura do acordo, Kerry reafirmou as vantagens que o mesmo traria às vítimas do conflito e destacou que o acordo finalmente traria paz e estabilidade não só para a Colômbia, mas para toda região.

22 Ver mais: “Interview with Claudia Gurissati of NTN24/RCNTV”. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/09/262461.htm>>. Acesso em: 31 out. 2017.

23 Ver “Statement by the President on the Colombia peace agreement”. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/08/25/statement-president-colombia-peace-agreement>>. Acesso em: 31 out. 2017.

Tabela 1 – Resumo comparativo dos mandatos dos quatro últimos presidentes colombianos.

	Ernesto Samper Partido Liberal Colombiano (1994-1998)	Andrés Pastrana Partido Conservador Colombiano (1998-2002)	Álvaro Uribe Partido Centro Democrático (2002-2010)	Juan Manuel Santos Partido Social de Unidade Nacional (2010-)
Presidente dos EUA	Bill Clinton (1993- 2000)	Bill Clinton (1993-2000) George W. Bush (2001-2008)	George W. Bush (2001-2008) Barack Obama (2009-2016)	Barack Obama (2009-2016) Donald Trump (2017-)
Relação com os EUA	Distanciamento	Diálogo consistente	Aproximação intensa	Aproximação
Investimento dos EUA (em milhões de US\$ até 2015)	Militar: 0,110 Econômico: 0,15 Anti-drogas: 0,301	Militar: 72.592 Econômico: 268.186 Anti-drogas: 2.754.377	Militar: 666.686 Econômico: 744.683 Anti-drogas: 6.197.348	Militar: 192.653 Econômico: 1.053.544 Anti-drogas: 1.575.667
Destaque do governo	I. Distanciamento em relação aos EUA; II. Envolvimento com o narcotráfico; III. Altos índices de violência na Colômbia	I. Plano Colômbia; II. Tentativa fracassada de negociação de paz com as FARC; III. Baixa popularidade devido ao fracasso do processo de paz	I. Intensificação do Plano Colômbia; II. Acordo de cooperação militar com os EUA (DCA); III. Ofensivas militares contra as FARC (Plano Patriota); IV. Relação próxima com George W. Bush	I. Retomada das negociações de paz com as FARC; II. Apoio dos EUA no processo de paz; III. Referendo para sanctionar o acordo; IV. 100% do desarmamento das FARC atingido
Popularidade ao final do mandato	32%	20%	80%	19%*
Negociação de paz com as FARC	Não fazia parte do plano de governo	Fracassada	Não fazia parte do plano de governo	Concluída em 2016

Fonte: Elaboração própria.

Nota: O índice de popularidade do governo de Juan Manuel Santos refere-se ao último número divulgado pelo jornal El Universal em set. 2017 e apresentado pelo Americas Quartely em 13 set. 2017. Fontes: Investimento dos EUA (em milhões de US\$ até 2015): US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Disponível em: <<https://explorer.usaid.gov/reports.html>>. Acesso em: 26 set. 2017. Popularidade ao fim do mandato: El País. Disponível em: <<https://goo.gl/wg4gzm>>. Acesso em: 29 set. 2017 e Americas Quarterly. Disponível em: <<https://goo.gl/a6Wvbb>>. Acesso em: 2 out. 2017.

Conclusão

Analisando as sessões evidenciaram-se as dificuldades históricas do Estado colombiano em deter o crescente poder adquirido pelas guerrilhas no país. Ao mesmo tempo, muitos

setores da sociedade colombiana passaram a acreditar que a internacionalização do conflito nos marcos dos EUA seria vantajosa e traria melhorias para a resolução dos problemas internos colombianos. Como exposto, ante as circunstâncias internas desfavoráveis e a tumultuada relação do governo de Ernesto Samper com os EUA, os governos subsequentes na Colômbia, gradativamente, foram assumindo e adotando os diagnósticos e estratégias dos EUA para o combate às drogas e a violência provocada pelos grupos guerrilheiros.

Dessa forma, a aproximação paulatina da Colômbia com os EUA foi crucial para que o governo colombiano, em 2016, pudesse firmar um acordo de paz com o maior grupo guerrilheiro do país, uma vez que o auxílio militar, estratégico e financeiro que os EUA dispuseram para a Colômbia desde os anos 1990 foi essencial para o enfraquecimento das FARC e para que, posteriormente, o grupo estivesse disposto a sentar a mesa de negociação.

Referências

Americas Quarterly. **On corruption, they still don't get it**. Disponível em: <<https://goo.gl/a6Wvbb>>. Acesso em: 2 out. 2017.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. European Consortium for Political Research Press. 1991.

_____; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a New Framework for Analysis**. Colorado, Lynne Rienner Publishers. 1998.

_____; WÆVER, Ole. **Regions and Power: the structure of International Security**. Cambridge University Press. 2003.

EL PAÍS. **Presidente Álvaro Uribe termina su gestión con 80% de aprobación**. Disponível em: <<https://goo.gl/wg4gzm>>. Acesso em: 29 set. 2017.

FARC-EP. **Quem somos e porque lutamos**. Disponível em: <<http://farc-epeace.org/atualidade/item/1238-quem-somos-e-por-que-lutamos.html>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. **Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 35, nº1. 2013.

The International Consortium of Investigative Journalism (ICIJ). **Proyeto sobre la ayuda militar de los Estados Unidos a América Latina**. Disponível em: <<http://www.publicintegrity.org>>. Acesso em: 27 set. 2017.

The New York Times. **U.S Strips Colombian President of His Visa**. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1996/07/12/world/us-strips-colombian-president-of-his-visa.html>>.

Acesso em: 23 out. 2017.

OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz. **Geopolítica da América Latina**. São Paulo, Editora Moderna. 2004.

RABASA, Angel; CHALK, Peter. **Columbian Labyrinth: the synergy of drugs and insurgency and its implication for regional stability**. RAND's Publication. Arlington, VA, p.46-47. 2001.

RESTREPO, Luis Alberto. **La difícil recomposición de Colombia**. Nueva Sociedad, Caracas, nº192. 2004.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 34, nº1. 2012.

RUDZIT, Gunther. **O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo?**. Civitas, Porto Alegre, vol. 5, nº2. 2005.

SALDANHA, Ana Maria. **Especial Colômbia: terra, história e violência**. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/39838/especial+colombia+terra+historia+e+violencia.shtml>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

SANTOS, Marcelo. **Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, vol. 53, nº1. 2010.

United States Department of State. **Background briefing previewing Secretary Kerry's travel to Cartagena**. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/09/262385.htm>>. Acesso em: 31 out. 2017.

_____. **Foreign Terrorist Organizations (FTOs)**. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____. **Interview with Claudia Gurisatti of NTN24/RCNTV**. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/09/262461.htm>>. Acesso em: 31 out. 2017.

_____. **The National Security Strategy of the United States of America (2002)**. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

_____. **U.S.-Colombia Defense Cooperation Agreement**. Disponível em:

<<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/oct/131134.htm>>. Acesso em: 2 out. 2017.

United States Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Disponível em: <<https://explorer.usaid.gov/reports.html>>. Acesso em: 26 set. 2017.

VIEIRA, Constanza. **Five Decades of a Struggle for Land that Became a War**. Global Information Network. New York, Jun 9. p.1. 2004.

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, Brasília, vol. 48. 2005.

The Washington Times. **The crucial battle for Colombia**. Disponível em: <<http://www.washingtontimes.com/news/2002/jul/19/20020719-034400-7865r/>>. Acesso em: 28 set. 2017.

The White House. **Peace Colombia – A new era of partnership between the United States and Colombia**. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>>. Acesso em: 2 out. 2017.

_____. **Statement by the President on the Colombia Peace Agreement**. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/08/25/statement-president-colombia-peace-agreement>>. Acesso em: 31 out. 2017.