

3. O processo de paz entre o governo de Andrés Pastrana e as FARC

Este capítulo expõe a política de paz desenvolvida no governo do presidente Pastrana, cuja principal característica foram as várias concessões feitas à guerrilha em meio à escalada da guerra. Além da descrição da negociação realizada entre os dois principais atores, o atual capítulo permite conhecer o posicionamento dos agentes externos e a própria trajetória dos diálogos rumo a um desenlace adverso, uma vez que o processo de paz sequer logrou atingir o fim das hostilidades¹⁴⁵.

3.1. O compromisso com a paz define o pleito eleitoral.

As origens do movimento civil pela paz remontam ao ano de 1993. Neste ano, após o pres. César Gaviria Trujillo empreender o lançamento de uma “guerra integral”, o bispo de El Socorro y San Gil, monsenhor Leonardo Gómez Serna, lançou, em sua diocese, um apelo para que se detivesse a decisão do governo de levar o país a um doloroso confronto. O chamado repercutiu por todo o país e teve boa acolhida, sobretudo entre intelectuais, dirigentes sociais, escritores e organizações de direitos humanos. A Rede de Iniciativas contra a Guerra e pela Paz surgiria de uma reunião realizada em Bogotá, em novembro daquele ano, na qual participaram esses segmentos. O escritor e psiquiatra Luis Carlos Restrepo, ao atuar no comitê nacional da Rede, concebeu a idéia de um mandato pela paz, o qual foi denominado Mandato dos Meninos e Meninas pela Paz e por seus Direitos (*Mandato de los niños e niñas por la paz y sus derechos*) e obteve uma participação decisiva da Unicef. Em prol deste mandato, no dia 25 de outubro de 1996, dois milhões e seiscentas mil crianças saíram marchando pelas ruas para

¹⁴⁵Para conhecer detalhadamente a cronologia do processo de paz, ver: *Colombia's Elusive Quest for Peace*. International Crisis Group, Latin America Report No.1: page 18. Bogotá/Brussels, 26 March 2002. Em www.crisisweb.org Acessado em dezembro/2003.

clamar pelo fim da guerra e pelo respeito ao seu direito à paz. O tema deixava, então, de ser discutido exclusivamente por acadêmicos e ativistas políticos, e se afigurava como o principal motivo da preocupação de milhões de colombianos¹⁴⁶. (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

Em agosto de 1997, a necessidade urgente de ações voltadas a pacificar o conflito e a preocupação com a violência resultante já haviam feito o presidente Ernesto Samper expressar o desejo de desmilitarizar parte do território da Colômbia como forma de facilitar um diálogo com os guerrilheiros¹⁴⁷. Logo em seguida, em outubro do mesmo ano, os 10 milhões de votos que resultaram de mobilizações populares por um Mandato pela Paz contribuiriam para definir o programa de governo dos dois candidatos à presidência, de modo que conferissem absoluta prioridade ao diálogo¹⁴⁸. O compromisso com a paz havia demonstrado possuir um forte apelo social e permitiu o aparecimento de grandes redes para a busca de soluções nacionais para o tema¹⁴⁹. O movimento teve seu ápice nas eleições municipais. Logo após o pleito, estava formado o Conselho Nacional da Paz (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

¹⁴⁶ Se tomarmos apenas o ano de 1998 – o qual antecedeu o lançamento do processo de paz –, encontramos um total de 2137 colombianos vítimas de seqüestros, ou seja, um número que equivale a seis pessoas por dia, dos quais aproximadamente 1000 ainda estavam mantidos em cativeiro no ano seguinte. Apenas nos quatro anos que antecederam ao governo Pastrana, mais de 22000 pessoas foram mortas, em sua maioria civis, e 500000 pessoas tiveram de abandonar seu domicílio na zona rural, sem que o governo conseguisse reverter a situação. Assim, a sociedade civil, sobretudo por meio de organizações humanitárias, e as negociações de paz criaram o espaço necessário para as mudanças em relação à política de ordem pública, ao tratamento militar das demandas sociais – a partir da revisão das competências e prerrogativas outorgadas às Forças Armadas – e à natureza da democracia em vigor durante a Frente Nacional (1958 e 1974) para identificar sua extensão formal e informal nos anos subseqüentes, questões que se mostravam responsáveis pela afirmação em profundidade dos direitos humanos e civis na Colômbia (Isacson, 2003; Romero, 2003; Simons, 2004).

¹⁴⁷ O processo eleitoral permitia que antigos guerrilheiros e eleitores da esquerda, com aprovação e respaldo da guerrilha, assumissem as administrações municipais. Deste modo, eram candidaturas que ameaçavam ou de fato rompiam o monopólio local e regional dos dois tradicionais partidos – mudança que resultou tanto dos processos de paz quanto da nova legislação eleitoral que permitia a eleição direta de mandatários municipais. Por esta razão, registravam-se elevados índices de violência durante as eleições municipais, especialmente em regiões com acentuados conflitos sociais e movimentos populares organizados (Romero, 2003).

¹⁴⁸ A semelhança dos projetos políticos contribuiria para que as eleições fossem marcadas por uma acirrada disputa e registrassem uma estreita vitória para o candidato conservador e apontado como preferido pelos ricos Andrés Pastrana – aproximados 51% – sobre o candidato Horacio Serpa – aproximados 47% (Simons, 2004).

¹⁴⁹ Em um breve período de tempo formaram-se, na Colômbia, organizações tais como a Rede de Iniciativa pela Paz, a Comissão de Conciliação Nacional, o Programa pela Paz da Companhia de Jesus, a Assembléia Civil pela Paz e o Movimento *No Más*. Ver a respeito em: Valencia, 2002: Capítulo 7.

A carência de um processo de paz se evidenciava, ainda, porquanto o presidente Samper, pressionado pelo escândalo de uma campanha financiada com recursos do tráfico, foi forçado a conviver com a hostilidade dos EUA e apresentou dificuldades para lidar com o agravamento da guerra civil e da crise econômica simultâneas¹⁵⁰. A crise política resultante, inclusive, levou os empresários a assumirem uma posição mais ativa e direta na administração posterior – na gestão de Andrés Pastrana. “Produziu-se uma politização empresarial e gremial, um tipo de neocooperativismo em que setores empresariais passaram a representar papéis cada vez mais ativos”¹⁵¹, o que equivalia a uma mudança na posição dos empresários em relação ao tema da paz. Ao contrário de uma tradicional indiferença com relação às iniciativas de pacificação do conflito, dessa vez a Assembléia Nacional da ANDI de 1999 não apenas declarou apoio unânime à iniciativa do governo, como também produziu um documento por meio do qual se posicionou em relação à Agenda Comum por uma nova Colômbia. Esta agenda tratava da responsabilidade do Estado na defesa dos direitos humanos e do estímulo ao exercício pleno dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Assumia, ainda, um compromisso com políticas de redistribuição de renda, com medidas para impedir a formação de monopólios públicos e privados, com uma reforma agrária integral e com um projeto de substituição de cultivos que levasse em conta as possibilidades econômicas e ambientais de culturas alternativas, segundo uma análise de longo prazo. Reconhecia a urgência de uma reforma agrária que ampliasse de fato a democracia, além da necessidade de instrumentos democráticos que legitimassem os acordos porventura alcançados na mesa de negociações (Valencia, 2002).

O candidato Andrés Pastrana dialogava diretamente com o líder do maior grupo guerrilheiro – Manuel Marulanda – e se mostrou disposto a ir às montanhas para reunir-se com ele. Este, por sua vez, entendia que o *establishment* estava começando a tratá-lo de igual para igual, e o entusiasmo de ambos definiria o

¹⁵⁰ No fim do seu governo, até as condições climáticas extremamente adversas contribuíram para agravar o contexto. Como efeito do fenômeno denominado *El Niño*, em outubro de 1997, em meio à crise econômica, metade das províncias sofria com a seca, a qual havia destruído 200.000 hectares da safra de algodão em apenas três meses (Simons, 2004, capítulo 6).

¹⁵¹ Valencia, L. (2002), *Adiós a la Política, Bienvenida la Guerra*. Intermedio Editores, Bogotá, D.C, pág. 148.

candidato vencedor das eleições presidenciais¹⁵². Em 9 de julho, houve a primeira reunião do presidente eleito com o chefe das FARC-EP e, pouco depois, em 6 de setembro, o futuro negociador, Victor G. Ricardo¹⁵³, anunciava uma zona desmilitarizada para adiantar os diálogos com as FARC, a qual foi oficializada em 14 de outubro. Prevista para durar noventa dias, a zona desmilitarizada abrangia os municípios de San Vicente del Caguán, em Caquetá, e de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa, em Meta, com uma extensão de 42.139 Km². A zona passou a vigorar em 7 de novembro. Durante sua vigência, o governo concedeu status político às FARC e pediu a suspensão das ordens de captura contra Luis Eduardo Devia, conhecido como “Raul Reyes”, Milton de Jesús Doncel, com codinome de “Joaquín Gómez” e José Benito Cabrera ou “Fabián Ramírez”, pois os três haviam sido designados como porta-vozes da organização guerrilheira durante as conversações (Simons, 2004; Valencia, 2002).

A zona desmilitarizada era, na realidade, apenas uma das cinco condições impostas pelas FARC para que transcorresse o diálogo¹⁵⁴. As demais eram (1) o reconhecimento do caráter político da guerrilha, (2) a “descriminalização” do protesto social, (3) o fim do pagamento à sociedade por serviços de inteligência, na base de recompensas e (4) o desmantelamento dos grupos paramilitares¹⁵⁵. As cinco exigências foram acatadas incondicionalmente pelo presidente Andrés Pastrana, ato apenas justificado na necessidade de estabelecer uma relação de confiança mútua. Três grandes campanhas anti-paramilitares foram anunciadas e suas durações não foram além de duas semanas. Já em novembro de 1998, a primeira foi denominada um “Bloco de Busca” e dirigiu-se à violenta região de

¹⁵² Pastrana também adquiriu popularidade por ter sido, em 1998, o primeiro prefeito eleito de Bogotá a ser seqüestrado durante sua campanha. Desta feita, colocou-se na defesa de um programam de 10 pontos sob o slogan de “Uma aliança para a mudança”, a qual consistia de um plano de criação de emprego, redução do custo de vida, apoio ao setor agrícola, programas de moradia e infraestrutura, ações dirigidas à igualdade de oportunidades, garantias à boa alimentação e à educação, um plano antidroga, segurança nas ruas, luta contra a corrupção e uma estratégia para a paz interna (Simons, op.cit.).

¹⁵³ Um político conservador do departamento de Cundinamarca. Foi secretário da presidência durante o governo Belisario Betancur. Desenvolveu algumas atribuições no processo de paz neste governo e no governo de Virgílio Barco. Em junho de 1998, após reunir-se com os líderes das FARC, Manuel Marulanda e Jorge Briceño, obteve êxito em fazer que eles se colocassem a favor do candidato Pastrana e do seu objetivo de pacificar o conflito armado. Atuou como alto comissário para a paz desde a instalação do governo, em agosto de 1998, até maio de 2000 (Valencia, op.cit.).

¹⁵⁴ Ao adquirir centralidade veio a ser renovada 11 vezes. Ver: Anexo 6.

¹⁵⁵ Isacson, A. (2000) *The Colombian Dilemma*. International Policy Report – A Publication of the Center for International Policy (CIP), February 2000. Washington DC, page 8

Magdalena Médio; depois, um “Centro de Coordenação para a luta contra os Grupos de Autodefesa” foi anunciado em fevereiro de 2000; e, por último, um “Comitê Anti-Assassinatos” foi declarado em vigor em janeiro de 2001 (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

3.2. O primeiro ano do processo de paz: 1999

Em 7 de janeiro de 1999, as negociações eram oficialmente inauguradas com um evento em Sán Vicente del Caguán. Por ocasião deste evento, manifestaram-se as divergências nas posições de cada um dos dois atores. Enquanto o discurso oficial enaltecia o caráter histórico daquele momento, o líder Marulanda sequer compareceu à cerimônia, sob a alegação de existirem riscos à sua segurança. Enquanto os representantes do governo reuniram-se para produzir um documento preliminar especial – o qual continha 112 itens, entre temas e subtemas, que julgavam importantes discutir com as FARC –, os porta-vozes das FARC trouxeram consigo e colocaram sobre a mesa a Plataforma de 10 pontos, datada de 1993, relativa à conclusão da VIII Conferência Guerrilheira (Isacson, 2003; Romero, 2003; Simons, 2004).

Em 19 de janeiro, doze dias após o início do processo de paz, um massacre conduzido pelos paramilitares levaria as FARC a congelá-lo para exigir uma ação enérgica do governo contra o grupo e os oficiais militares que os apoiavam. Foi o primeiro congelamento do processo de paz e veio a se estender de 19 de janeiro a 20 de abril de 1999. O anúncio da sua duração somente se daria em 25 de janeiro. Dias antes do referido anúncio, por ocasião de uma viagem a Cuba e durante uma coletiva de imprensa, o agravamento do problema levou o presidente a manifestar o desejo de realizar negociações paralelas com os paramilitares; ou seja, em uma mesa à parte, separada do processo em curso com os guerrilheiros. As FARC ainda recorreriam ao congelamento das negociações para pressionar o governo em outra oportunidade, nesse mesmo ano (Isacson, 2003, Valencia, 2002).

No dia 25 de fevereiro, três norte-americanos ativistas da causa indígena foram seqüestrados pelas FARC, no departamento de Arauca. Seus corpos foram encontrados pelas autoridades venezuelanas, no dia 3 de março, a poucos metros da fronteira com a Colômbia. Uma semana depois, em 11 de março, as FARC

confessaram a autoria do seqüestro e anunciaram que os homicidas seriam castigados, mas não seriam entregues a nenhuma autoridade nacional ou internacional. O processo de paz prosseguiu e, em 28 de abril, Victor G. Ricardo, alto comissário para a paz; Horacio Serpa, do Partido Liberal; Omar Yepes, do Partido Conservador; Noemi Sanín, do Movimento Sí Colombia; Jaime Caicedo, representando o Partido Comunista; Fabio Valencia, presidente do senado e Emilio Martinez, presidente da Câmara, junto com os porta-vozes das FARC Raúl Reyes, Joaquín Gómez e Fabían Ramírez, deliberaram respaldar e comprometer-se com uma política de Estado para a paz, a qual se fundamentaria na justiça social e na busca de uma solução política para o conflito. Tratava-se do Acordo de Caquetania. No dia 2 de maio, numa reunião entre o presidente Andrés Pastrana e o chefe das FARC, as partes anunciaram o início da fase de negociação. Era a primeira vez que um presidente da Colômbia reunia-se frente a frente com o líder guerrilheiro Manuel Marulanda. O evento se estendeu por seis horas e acarretou grande otimismo quanto aos resultados do processo de paz. Passados quatro dias, os diálogos avançaram, com a constituição de uma comissão internacional para “acompanhar e facilitar” o diálogo e com a definição da “Agenda comum pela mudança em direção a uma nova Colômbia”¹⁵⁶ (Isacson, 2003; Simons, 2004; Valencia, 2002).

Entretanto, no dia 26 de maio, Rodrigo Lloreda, ministro de defesa, renunciou, em protesto contra a vontade do governo de conceder aos rebeldes o pleno controle da zona desmilitarizada. Pouco depois, em 7 de junho de 1999, milhares de colombianos tomaram as ruas de Cáli para protestar contra a nova onda de seqüestros em massa. À ocasião, o ELN havia acabado de tomar 59 reféns de uma igreja para levá-los às montanhas, após haver seqüestrado e mantido 25 pessoas em cativeiro. As FARC, por sua vez, mantinham presos 271 soldados e 220 policiais, os quais, juntamente com vários cativos civis, eram tidos como moedas de troca em uma futura negociação com o governo acerca dos prisioneiros de ambos os lados. Uma reunião importante estava marcada para 19 de julho e se relacionava aos temas da agenda. Porém, ela foi suspensa dias antes, pois o governo e as FARC não haviam sido capazes de chegar a um acordo acerca da

¹⁵⁶ Ver Anexo 7.

composição da equipe de observadores internacionais (Valencia, 2002; Simons, 2004).

As guerrilhas optaram por realizar uma grande ofensiva e o governo, por adotar um tom mais duro, de modo a disputar força e obter vantagem em suas posições particulares, quando da retomada dos diálogos. Estava exposta a fragilidade do entendimento que havia permitido os abraços trocados anteriormente. Em junho, no entanto, o presidente Pastrana prorrogou por mais seis meses a vigência da zona desmilitarizada e designou sua equipe negociadora – composta por Fabio Valencia, Camilo Gómez, Pedro Gómez, Juan Gabriel Uribe e o general da reserva José Gonzalo Forero Delgadillo. Pastrana reconheceu os senhores Simon Trinidad, Alberto Martinez, Ivan Rios, Felipe Rincón, Marco Leon Calarcá, Jairo Martinez e Pedro Aldana como representantes das FARC no Comitê Temático Nacional (Valencia, 2002; Isacson, 2003).

No dia 18 de julho, as FARC congelaram pela segunda vez as negociações, por discordar da criação de uma comissão de verificação da zona desmilitarizada com o fito de apurar denúncias de violações aos Direitos Humanos. O governo retirou a proposta, mas o processo seguiu congelado até 24 de outubro, quando, num evento realizado em La Uribe, ao qual assistiram personalidades de todos os setores da vida nacional, além de convidados internacionais, foi instalada uma mesa para negociações. No dia seguinte, o governo e as FARC entraram em acordo para expedir comunicados conjuntos, de maneira a dar conhecimento das decisões tomadas na mesa de negociações. Buscou-se estabelecer com clareza o papel que deveria ser desenvolvido pelo Comitê Temático Nacional, de modo a garantir a participação popular no processo de paz, e decidiu-se sobre o formato das audiências públicas¹⁵⁷. Em 20 de dezembro, as FARC anunciaram a suspensão unilateral de ações ofensivas contra as forças de segurança do Estado, um cessar-fogo que vigoraria entre 20 de dezembro e 10 de janeiro de 2000¹⁵⁸ (Valencia, 2002).

¹⁵⁷ Muitos segmentos da sociedade colombiana e da comunidade internacional se dirigiam a Caguán para debater soluções para os vários problemas nacionais. Nestas oportunidades, 23.795 pessoas puderam ouvir 1069 expositores trazendo idéias que esperavam que fossem acolhidas pela mesa de negociações (Valencia, *op.cit.*).

¹⁵⁸ Anteriormente, as FARC já estiveram formalmente em trégua durante sete anos, de 1984 a 1990, quando, sob o governo do presidente César Gaviria, houve um ataque sobre a Casa Verde – nome dado ao lugar, no município de La Uribe, no departamento de Meta, que representou o

3.3. O segundo ano do processo de paz: 2000

O processo de paz entrou no seu segundo ano com uma viagem realizada por membros do governo e das FARC à Europa, no mês de fevereiro. Dois meses depois, iniciou-se a troca de proposições sobre um cessar-fogo e o fim das hostilidades. Nesse período, as FARC expediram sua Lei 002, criando uma “taxa para a paz” e estabelecendo que todo colombiano com patrimônio superior a 1 milhão de dólares que se recusasse a pagá-la voluntariamente seria retido¹⁵⁹. Em 9 de abril, tinham início as audiências públicas. No final deste mês, em 27 de abril, o governo e as FARC convidaram as forças políticas do país a fazer parte de um “grupo de apoio à mesa de negociação” com o propósito de intensificar o fluxo de informação acerca do processo de paz. A mesa do diálogo e negociação convocava, em seguida, a primeira audiência internacional sobre o tema do meio ambiente e os cultivos ilícitos. Em 16 de maio, todavia, o governo congelou o processo de paz pela primeira vez, durante quatro dias, em razão da morte terrível imposta à senhora Elvia Cortés, por meio da explosão de um colar-bomba. O mês se encerrou com a mesa despedindo-se do trabalho de Víctor G. Ricardo e dando boas-vindas ao seu sucessor Camilo Gómez Alzate¹⁶⁰ como alto comissário para a paz (Simons, 2004; Valencia, 2002).

Um guerrilheiro das FARC seqüestrou um avião e desviou-o para San Vicente del Caguán, em 8 de setembro. Três dias depois, as FARC anunciaram que o avião encontrava-se retido na zona desmilitarizada; no dia seguinte, a decisão do governo foi congelar novamente os diálogos, para exigir a entrega do guerrilheiro Arnubio Ramos, responsável pelo seqüestro do avião. Arnubio Ramos jamais foi entregue. Nos dias 16, 17 e 18 de outubro, o governo e algumas organizações não-governamentais se reuniram em San José de Costa Rica para

mesmo que San Vicente Del Caguán entre janeiro de 1999 e fevereiro de 2002: um local onde o governo e as forças políticas e sociais se sentavam para conversar (Simons, op.cit.).

¹⁵⁹ Ao longo do ano 2000, as FARC realizaram grande compra de armamentos, ao tempo em que as FFAA conduziram grandes operações contra a guerrilha, nas quais foram capturados ou mortos vários integrantes da organização – dentre aqueles que morreram, figurava um dos seus principais chefes militares, Urias Cuéllar (Valencia, op.cit., 54)

¹⁶⁰ Natural de Bogotá, foi companheiro do presidente Andrés Pastrana na prefeitura e nas duas campanhas presidenciais. Desempenhou primeiramente a função de secretário particular da presidência. Em seguida, ficou encarregado de conduzir o processo, de paz de maio de 2000 até sua ruptura em fevereiro de 2002 (Valencia, op.cit.).

debater o processo de paz na Colômbia. As FARC não compareceram. Em 23 de outubro, persistia o impasse ocasionado pelo seqüestro do avião da Aires, mas o governo descongelou o processo de paz. As partes criaram uma comissão constituída por monsenhor Alberto Giraldo, do lado do governo, e Andrés Paris, do lado as FARC, para encontrar alguma saída, comunicando-a à mesa, no prazo de um mês. A liderança política do país constituiu, em 22 de novembro, a Frente Comum pela Paz e contra a Violência, um órgão consultor e assessor do governo em matéria de paz, o qual foi integrado pelo próprio presidente da República e outros seis políticos – Horacio Serpa, Ciro Ramírea, Luis Fernando Alarcón, Antonio Navarro, Samuel Moreno e Luis Guillermo Giraldo (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

Havia uma aparente convicção na defesa da paz armada por parte da guerrilha e o negociador Camilo Gómez insistentemente buscou opor-se a isto pedindo um cessar-fogo. Voltava-se reiteradamente a esse ponto e, em San Vicente del Caguán, dizia-se que o governo havia “arranhado o disco”, por colocar repetidas vezes o mesmo pedido. O ano de 2000 se encerrou com o processo de paz congelado pelas FARC – após ratificação em 19 de janeiro, o congelamento prorrogou-se de 14 de novembro de 2000 a 9 de fevereiro de 2001. O objetivo era exigir do governo uma ação significativa contra os paramilitares e a decisão foi tomada após o ministro do interior Humberto de la Calle haver se encontrado com o líder paramilitar Carlos Castaño para pedir a soltura de cinco membros do Congresso que estavam em poder do grupo. À essa altura, o analista político Leon Valencia¹⁶¹, por exemplo, entendia que os diálogos seguiam em três direções. Primeiramente, por meio de negociações formais, onde nem sequer foi possível avançar quanto ao primeiro item – os temas econômicos. Destacou Valencia que os representantes das partes estavam geralmente ausentes e eram freqüentemente substituídos por negociadores não autorizados a tomar decisões importantes. Segundo, transcorria de acordo com uma série de ‘audiências públicas’ nas quais a população era convidada a apresentar propostas para a pauta de negociações e um grande número de cidadãos dirigia-se à zona desmilitarizada para tais audiências. Estas, foram marcadas, no entanto, por uma caótica

¹⁶¹ Leon Valencia é analista político. Nos anos 80, foi membro do Comando Central do ELN e, nos anos 90, era diretor da Comissão Nacional de Direitos Humanos e da Rede de Iniciativas contra a Guerra e a favor da Paz.

seqüência de discursos. Terceiro, havia uma série de reuniões de cúpula entre o negociador Camilo Gómez e os membros do secretariado das FARC para discutir temas fora da agenda, tais como a troca de prisioneiros e um possível cessar-fogo (Isacson, 2003; Simons, 2004; Valencia, 2002).

3.4.

O terceiro ano do processo de paz: 2001

No terceiro ano do processo de paz, em 23 de janeiro, as FFAA, reaparelhadas, anunciaram o deslocamento de um contingente de 2500 soldados para os limites da zona desmilitarizada no conjunto de suas ações anti-guerrilheiras. Uma semana depois, as FARC seqüestraram um avião da Aerolinea Satena, com vinte e seis passageiros, obrigando-o a tomar a direção de Bogotá. O incidente viria a atrasar por um dia a determinação do presidente de prorrogar a zona desmilitarizada e, em 31 de janeiro, o governo prorrogou-a por apenas quatro dias – até 4 de fevereiro. Ao mesmo tempo, em discurso televisionado, o presidente propunha uma reunião ao líder das FARC, a qual foi aceita em 2 de fevereiro, quando a liderança das FARC enviou uma carta ao governo propondo o encontro para o dia 8 de fevereiro. Ao expirar, então, a vigência da zona desmilitarizada, o governo prorrogou-a por mais cinco dias e, na reunião realizada em Villa Nueva Colombia, nos dias 8 e 9 de fevereiro, o presidente Pastrana e o chefe das FARC firmaram o Acordo de los Pozos¹⁶², acerca da necessidade de promover a atenuação do conflito. O processo se descongelou e a mesa de negociação reiniciou seus trabalhos (Valencia, 2002).

No dia 9 de março, foi criado o Grupo de Países Amigos do Processo de Paz – integrado por Canadá, Suécia, Cuba, Noruega, Espanha, México, França, Itália, Suíça e Venezuela –, o qual viria a se reunir com a mesa de negociação no dia 21. No entanto, sua função facilitadora do processo de paz somente seria plenamente desenvolvida na crise de 20 de janeiro de 2002. No dia 3 de abril, o alto comissário reuniu-se com o do porta-voz das FARC, Joaquín Gómez, para tratar do acordo humanitário no qual se daria a libertação dos militares em poder da guerrilha. Apesar disto, o apoio das FFAA ao processo de paz seria retirado, em razão do discurso proferido pelo presidente Pastrana, por ocasião do

¹⁶² Ver o acordo em www.ciponline.org/colombia/cielo.htm

qüinquagésimo aniversário do Comando Geral das Forças Militares, na Escola de Cadetes José Maria Córdoba, em 16 de abril de 2001. Nessa alocução, o presidente asseverou que a instituição devia a ele o seu prestígio recuperado. Assim, deveria assumir o compromisso de se opor firmemente aos grupos de autodefesa que “manchavam diariamente a honra das tropas”. O discurso foi descrito como possivelmente o mais longo do mandato de Pastrana. Gerou-se um profundo mal-estar entre os presentes e a reação dos generais demonstrou que a relativa solidariedade para com o presidente e com o processo de paz havia sido abandonada (Valencia, 2002; Vargas, 2002).

No mês de maio, em cumprimento ao Acordo de los Pozos, a mesa de negociação criou a Comissão de Notáveis¹⁶³, com a atribuição de formular recomendações para diminuir o conflito e acabar com o fenômeno paramilitar. A negociação havia atingido um impasse. Por um lado, o governo era pressionado internamente pela opinião pública e externamente pela comunidade internacional para reduzir o conflito; por outro lado, as FARC seguiram insistindo em obter conquistas reais nos dois componentes da negociação que lhe interessavam – a saber, a votação de uma nova constituinte e o desmantelamento do paramilitarismo. A formação da Comissão de Notáveis foi o meio pelo qual os dois lados julgaram que poderiam superar a absoluta paralisia em que se encontrava a mesa de negociações, onde havia permanente desacordo sobre as principais matérias. A expectativa – frustrada logo adiante – era a de que um grupo de pessoas trabalhando por cada lado pudesse elaborar recomendações (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

No dia 2 de junho, o governo e as FARC assinavam o acordo humanitário para a liberação de soldados e policiais¹⁶⁴ – uma das duas únicas concessões que a guerrilha fez ao longo de toda a negociação. A outra foi o recuo na exigência de retirada das Forças Armadas das proximidades da zona desmilitarizada, em janeiro de 2002. A organização oscilava entre ações políticas e militares. Durante o mês de julho, por exemplo, as FARC receberam a visita da rainha da Jordânia à zona desmilitarizada, seqüestraram três cooperadores alemães e admitiram debater

¹⁶³A comissão foi integrada por Carlos Lozano Guillén, Alberto Pinzón, Ana Mercedes Gómez e Vladimiro Naranjo.

¹⁶⁴ Trezentos policiais e militares em poder da guerrilha foram trocados por dezesseis guerrilheiros enfermos cumprindo penas nas penitenciárias do país (Valencia, op.cit, 49)

o cessar-fogo e o fim das hostilidades, quando, em geral, a organização demonstrava colocar-se em defesa de uma “paz armada”. Jorge Briceño, um dos secretários da ala militar, explicou, em entrevista, que “as armas eram a própria garantia dos acordos, pois, sem elas, o movimento guerrilheiro não receberia respeito e nem sequer seria ouvido”¹⁶⁵. Indagou, enfaticamente, se a imprensa não estava diante dele justamente pelas armas em poder da guerrilha. No mês seguinte, o Exército capturou três irlandeses à saída da zona desmilitarizada e, no dia 5, Ana Mercedes Gómez renunciou à Comissão de Notáveis por não estar de acordo com as propostas das FARC por um governo de reconstrução nacional e pela realização de uma Assembléia Constituinte em meio à persistente luta armada (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

No fim de setembro, a guerrilha assassinava a ex-ministra de Cultura Consuelo Araujonoguera, esposa do procurador geral Edgar Maya. No mês de novembro, representantes da guerrilha se reuniram com o representante especial das Nações Unidas para o processo de paz na Colômbia, Jan Egeland, e posteriormente, com o governo. No dia 23, o alto comissariado afirmava que o processo de paz, congelado desde 17 de outubro, começava a se desbloquear. As FARC haviam congelado as negociações até 14 de janeiro de 2002 para exigir a suspensão das medidas de controle militar em torno da zona desmilitarizada, dentre as quais se incluía o controle do espaço aéreo. De um total de 1140 dias, o processo de paz esteve congelado durante 440 – o equivalente a 35% de sua duração – ora por iniciativa da guerrilha, ora por iniciativa do governo. No dia 7 de dezembro, em um comunicado, a União Européia declarou que suspenderia os vistos e as autorizações de permanência para os guerrilheiros, caso o processo de paz se rompesse (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

O processo de paz foi marcado, também, por uma intensa troca de acusações entre o presidente Pastrana e o chefe paramilitar Carlos Castaño. Em junho de 2001, pressões da própria organização forçaram o líder Castaño a reafirmar seu respeito pelo Estado e suas instituições, abrandando a intensidade de suas próprias críticas. A crise foi resolvida, com a liderança militar sendo deixada a cargo de Salvatore Mancuso e a liderança política sendo dividida entre o próprio Castaño e Ivan Roberto Duque. De fato, excluídos do processo de paz e, ao

¹⁶⁵ Cf. Valencia, op.cit., pág. 70

mesmo tempo, não confrontados com grandes resistências militares, as unidades de autodefesa de direita puderam se fortalecer. À medida que sua expansão se traduzia em centenas de mortes entre a população civil e os vínculos com o narcotráfico se mostravam necessários para dar conta dos seus elevados gastos militares, os paramilitares constituíam-se num grande obstáculo à paz (Isacson, 2003; Romero, 2003).

O processo de paz foi bastante exclusivo, contou com um número mínimo de negociadores e nem mesmo o Conselho Nacional de Paz, criado por lei durante a administração anterior e composto por dezoito representantes do governo e dezenove representantes de vários setores não-governamentais, chegou a ser utilizado. Durante a negociação, ambos os lados mostravam-se igualmente vazios de representatividade. O lado do governo foi constituído majoritariamente por membros do partido Conservador e, entre os quinze componentes, apenas dois eram do partido Liberal, sendo um destes a única mulher, além de um oficial militar da reserva e um representante da Igreja. Adam Isacson evocou segmentos plenamente excluídos da composição da mesa quando, por exemplo, destacava que “não havia a presença de um representante da comunidade indígena e afro-colombiana – que juntas correspondiam a um terço da população –, dos sindicatos e dos movimentos não-governamentais em favor da paz”¹⁶⁶. A guerrilha, julgando-se a verdadeira expressão da sociedade civil, suspeitava dos movimentos urbanos, tomava-os como burgueses e, assim, relutava em reconhecer a relevância de grande parte dos grupos em defesa da paz e dos direitos humanos¹⁶⁷. Os dois lados – governo e FARC – apenas acordaram incorporar atores externos por meio de um ‘Comitê Temático’ cuja função era organizar periodicamente audiências públicas, nas quais os cidadãos compareciam à zona desmilitarizada para debater temas como o desemprego, a política anti-droga e a reforma agrária (Isacson, 2003; Restrepo, 2003).

¹⁶⁶ Isacson, 2003: 19.

¹⁶⁷ Em contrapartida, a segunda metade dos anos 1990 assistiu movimentos sem precedentes por parte da sociedade civil colombiana. Cf. (1) Rojas, C. *The people's peace processes and the development of zones of peace in Colombia*. Paper presented at annual meeting of the International Studies Association, Montreal, 2004-03-17; (2) Santos, F. *Sociedad Civil y el Proceso de Paz*. (2001) In: Latin America and Caribbean Center, *Colombia: Conflicto Armado, Perspectivas de Paz y Democracia*. Florida International University. Miami, Florida.

3.5. O fim do processo de paz

No dia 9 de janeiro o processo de paz estava em grave crise. Após reunir-se durante dois dias com os porta-vozes das FARC, o alto comissário anunciou que o processo de paz estava rompido. “O governo entende que as FARC não continuam no processo e conseqüentemente começa a contagem de 48 para sua saída”, disse. No dia seguinte, o presidente realizou varias reuniões no Palácio para comentar sobre a falência do processo de paz. O delegado das Nações Unidas, James Lemoyne, ofereceu-se, no entanto, como facilitador entre as partes e, em discurso televisionado, o presidente Pastrana disse aceitar sua oferta. Assim, no dia 11 de janeiro, o delegado da ONU viajou à zona desmilitarizada e reuniu-se com os porta-vozes das FARC, em Los Pozos. Ao término de uma série de reuniões com o representante da ONU, as FARC emitiram um comunicado afirmando que o governo havia fechado as portas. Propunham ao presidente a realização de um ato público para devolução dos cinco municípios. O presidente se reuniu com os militares e com os embaixadores da Grupo de Países Amigos. Os diplomatas lhe solicitaram autorização para se reunir com os porta-vozes das FARC em Caguán, afirmando possuir uma fórmula que poderia salvar o processo de paz. O presidente autorizou a viagem (Isacson, 2003; Simons, 2004; Valencia, 2002).

A comissão dos Países Amigos viajou a Caguán para se reunir com os porta-vozes das FARC. O alto comissário se dirigiu à zona de desmilitarizada e circulou pelas ruas antes de dirigir-se à sede do governo, à espera dos resultados da reunião entre os embaixadores e os porta-vozes da guerrilha. Nos dias 15 e 16, realizaram-se reuniões contando com a presença dos embaixadores do Grupo dos Países Amigos, primeiramente com o presidente Pastrana e, em seguida, com os porta-vozes das FARC. No dia 17 de janeiro, o governo propôs às FARC um cronograma de trégua e diminuição da intensidade do conflito. Seguiu-se uma reunião, no dia 18, entre o governo, as FARC e a comissão facilitadora na qual se definiu o papel da comunidade internacional para a reunião do dia seguinte, cujo assunto era o referido cronograma (Isacson, 2003; Simons, 2002).

Após uma semana de reuniões, no dia 20 de janeiro, o governo e as FARC firmaram o “Acordo do cronograma de consenso para o futuro do processo de

paz”. Nele, as partes se comprometeram a abordar de imediato o estudo do cessar-fogo e do fim das hostilidades. Posteriormente, em 6 de fevereiro, reuniram-se para definir mecanismos de acompanhamento internacional ao processo. Diante de representantes da comunidade internacional, da Igreja e da ONU, o governo e as FARC assinaram, no dia seguinte, um acordo para o acompanhamento nacional e internacional à mesa do diálogo e negociação (Valencia, 2002).

Entre os dias 8 e 14 de fevereiro, realizaram-se reuniões da mesa de diálogo e negociação. No dia 15 de fevereiro, o governo e as FARC se reuniram para discutir um cessar-fogo. Logo a seguir, em 19 de fevereiro, o porta-voz das FARC, Raul Reyes, manifestou que sua organização estaria disposta a determinar uma trégua por um curto período de tempo. Entretanto, o processo de paz foi declarado encerrado no dia seguinte. Andrés Pastrana tomou a decisão imediatamente após o grupo guerrilheiro desviar um avião da Aires e seqüestrar o senador Jorge Eduardo Turbay. O presidente mostrou provas dos vários delitos que foram cometidos pelas FARC na zona desmilitarizada, expediu resoluções encerrando o processo de paz, retirou o status político da FARC e reativou as ordens de captura contra os porta-vozes da organização. As forças militares iniciaram a recuperação da zona desmilitarizada, em 21 de fevereiro. A operação começou com cento e vinte bombardeios a pistas clandestinas e sítios estratégicos das FARC localizados no interior da zona desmilitarizada. A comunidade internacional se dividiu entre os Estados Unidos, a Europa, o Grupo do Rio e a OEA apoiando o rompimento do processo, enquanto a ONU e a Venezuela lamentaram o fato (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

O Exército retomou o Batalhão de Caçadores, localizado na área cedida à guerrilha, em 22 de fevereiro, no mesmo dia em que a União Européia emitiu um comunicado no qual responsabilizava as FARC pela ruptura do processo de paz. Os porta-vozes das FARC, no entanto, usaram a extinta mesa de diálogo e negociação para emitir um comunicado de treze pontos no qual responsabilizaram o governo pela ruptura do processo. Em 23 de fevereiro, o presidente viajou a Sán Vicente del Caguán, na companhia do alto comissário e da cúpula militar; visitou o Batalhão dos Caçadores e deixou hasteada a bandeira da Colômbia¹⁶⁸. Entre outros aspectos, o próximo capítulo demonstra que, mesmo diante de várias

circunstâncias internas e externas inicialmente favoráveis, sobressaíram, no processo de paz, uma excessiva desconfiança entre os atores, uma conduta oficial marcada mais pelo imprevisto e menos pela estratégia, uma ausência de consenso interno nos dois lados sentados à mesa de negociações, e uma opção pela exclusão sistemática de potenciais aliados (Isacson, 2003; Salazar, 2003; Valencia, 2002).

3.6. O envolvimento de atores externos

3.6.1. Os EUA

Sempre houve um cuidado por parte dos sucessivos governos da Colômbia quanto à manutenção de um bom relacionamento com os EUA. Como exemplo, é possível citar um pedido feito por Washington aos governos latino-americanos em geral para um envolvimento militar direto na Guerra da Coreia, no qual a Colômbia foi o único Estado a responder positivamente. A este respeito, o historiador David Bushnell destacou o interesse do então presidente Laureano Gomez (1950-1954) de causar uma boa impressão e, conseqüentemente, assegurar a manutenção do fluxo de investimentos econômicos e estratégicos norte-americanos¹⁶⁹. Posteriormente, consoante aos objetivos da política externa norte-americana para a região, o envolvimento da Colômbia na denominada ‘guerra contra as drogas’ que havia se iniciado sobre os territórios do Peru, Bolívia e Equador, alcançaria o efetivo desmonte dos poderosos cartéis domésticos colombianos (Bushnell, 1993; Murillo, 2004)

¹⁶⁸ Neste mesmo dia, as FARC seqüestraram a candidata à presidência, Ingrid Betancourt, durante o seu deslocamento de Florencia a San Vicente del Caguán.

¹⁶⁹ Cf. Bushnell, D. (1993), *The Making of Modern Colombia: a Nation in Spite Itself*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California. Página 213.

Durante o processo de paz, os EUA se mantinham como o principal parceiro comercial da Colômbia. Em 2001, por exemplo, eram o destino de aproximadamente 43% das exportações colombianas, ao mesmo tempo em que respondiam por aproximadamente 33% do total dos produtos importados pela Colômbia. Fonte: Niki Johnson, *Colombia Profile*. Cambridge, England: World of Information, 2003.

Em: <http://site.ebrary.com/lib/ebraryanddbd/Doc?id=10043636> Acessado em Janeiro/2003.

O forte alinhamento aos EUA, entretanto, foi sempre alvo de críticas¹⁷⁰. Mario Murillo, por exemplo, elenca o impacto negativo das reformas liberais sobre os camponeses e trabalhadores colombianos, a histórica exploração realizada pelas principais multinacionais norte-americanas, as conseqüências nocivas da pulverização aérea sobre os campos que eram utilizados para o cultivo da coca e da amapola, e, finalmente, a própria dificuldade do governo colombiano em apresentar alternativas viáveis de substituição dos cultivos. Neste caso, ressalta a perspectiva de que a iniciativa estaria tão somente submetida a uma extensão da denominada ‘guerra às drogas’ e defende a necessidade de avaliar criticamente qualquer ajuda norte-americana¹⁷¹.

A abertura de uma negociação entre o governo e as FARC levaria o recém eleito presidente Pastrana a visitar Washington pela primeira vez na condição de chefe de governo, em 6 de julho de 1998. Sua agenda política relacionada a prover uma solução para o conflito armado encontrou uma boa receptividade. A união dos temas de luta pela paz e oposição ao narcotráfico correspondia ao alvo da política da administração Clinton em relação à Colômbia desde a fundação do intitulado Grupo de Houston, em 1º de fevereiro daquele ano. O Grupo de Houston recebeu esse nome porque foi nesta cidade norte-americana que se realizou a primeira reunião de especialistas colombianos, de diferentes tendências, por iniciativa da embaixada dos EUA em Bogotá. A motivação da reunião era que o esforço de refletir sobre a paz na Colômbia não fosse o resultado de visões externas. O grupo ainda ampliou-se, a ponto de se converter num fórum de alto nível, cujas reuniões passaram a se realizar anualmente, na própria Colômbia. A iniciativa do Grupo de Houston sinalizou uma importante mudança na política norte-americana para o a Colômbia. A partir dela, “a estratégia anti-narcóticos poderia deixar de ser unicamente repressiva para começar a articular-se a um grande plano de paz” (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

Na viagem, o presidente Pastrana buscava justamente demonstrar que, assim como o narcotráfico e a guerra estavam conectados, as questões da paz e da

¹⁷⁰ Durante o processo em estudo, conferir, por exemplo, a avaliação dos três primeiros anos do Plano Colômbia feita por *think tanks* e grupos de direitos humanos norte-americanos, a saber, ‘Washington Office on Latin America’ (LAWG) e a ‘Latin America Working Group’ (WOLA), respectivamente, em www.lawg.org e www.wola.org. Destacam-se, sobretudo, o grande número de deslocados internos e o aumento no cultivo da droga em países vizinhos.

superação do narcotráfico poderiam ser intimamente relacionadas. Levou consigo a Plataforma para um Governo de Reconstrução e Reconciliação Nacional, que lhe havia sido entregue pelas FARC. No seu último ponto estava claro o desafio para a solução do fenômeno da produção, da comercialização e do consumo de narcóticos, entendidos como um problema social grave que não poderia ser tratado pela via militar, mas sim por meio de acordos que envolvessem compromissos da comunidade nacional e internacional. Posteriormente, em 28 de outubro do mesmo ano, a Casa Branca declarava formalmente seu apoio ao processo de paz. A demonstração do efetivo interesse em cooperar na luta contra o narcotráfico e na perspectiva de um acordo de paz se deu na abertura dos diálogos em San Vicente del Caguán, em 7 de janeiro de 1999. Ao evento, o qual marcou o lançamento oficial do processo de paz, esteve presente o próprio embaixador Curtis Kamman, ao passo que as demais embaixadas apenas enviaram delegados de segundo nível (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

O momento representou uma virada em relação à postura estadunidense para com a administração anterior, cujo chefe de governo fora acusado de haver realizado uma campanha com recursos do narcotráfico. O fato havia levado a Colômbia, em 1996, a ser denunciada, pelo próprio Presidente Bill Clinton, juntamente com os Estados do Afeganistão, Burma, Irã, Nigéria e Síria pela não-cooperação no combate ao tráfico de drogas. As conseqüências foram particularmente sérias, pois os EUA passaram a votar contrariamente à Colômbia em todas as instituições financeiras internacionais, e este era um Estado bastante dependente de financiamentos externos. Na ocasião, surgiram rumores sobre uma possível intervenção estrangeira na região agrícola de Uraba, na fronteira com o Panamá. No local, a violência entre traficantes de droga, guerrilheiros e paramilitares ameaçava a segurança dos seus 700.000 habitantes e tornava-se uma preocupação dos EUA em relação à estabilidade regional (Murillo, 2004; Simons, 2004).

O apoio diplomático de Washington começaria a faltar após o episódio do assassinio de três cidadãos norte-americanos pelas FARC. Em 6 de março de 1999, os indigenistas norte-americanos Terence Freitas, Laheenae Gay e Ingrid Washinawatok, respectivamente de 24, 39 e 41 anos, foram mortos por integrantes

¹⁷¹ Cf. Murillo, M. A. (2004), *Colombia and the United States*. Seven Stories Press, New York,

da Frente 10, após terem sido seqüestrados, em 28 de fevereiro, departamento de Arauca – um território indígena onde as vítimas vinham ajudando a comunidade local na defesa de seus direitos territoriais diante da petrolífera Occidental¹⁷². Tratou-se de um assassinato a sangue frio, conforme descrito posteriormente. Os corpos das vítimas foram encontrados na fronteira com a Venezuela, alvejados e apresentando claros sinais de tortura. O homicídio chegou a ser negado inicialmente, mas foi posteriormente assumido pelo líder guerrilheiro Raul Reyes (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

A atitude das FARC de reconhecer a autoria do crime, mas recusar-se a atender o pedido de Bogotá e Washington para que os seus responsáveis fossem entregues aos tribunais da Colômbia, levou os EUA a distanciarem-se do processo de paz. A decisão das FARC foi a de submeter os responsáveis pelos homicídios a um julgamento de acordo com as regras da organização guerrilheira e, a partir de então, estava comprometida a iniciativa de envolver o governo dos Estados Unidos num projeto de cooperação direta e aberta com o andamento das negociações. Os EUA deixavam de ser um aliado no processo de paz entre o governo Pastrana e as FARC e a posição de Washington foi afastando-se da diplomacia e da facilitação, em direção a uma posição voltada à sustentação e ao fortalecimento das Forças Armadas colombianas, como forma de debilitar as FARC (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

O assassinato dos agentes humanitários norte-americanos demonstrou tanto uma ausência de comando e controle unificados sobre os guerrilheiros, quanto a existência de um dissenso em meio a oficiais das FARC em relação à importância das negociações de paz. Em seguida, os ataques do 11 de Setembro fizeram o entusiasmo norte americano com o processo de paz na Colômbia cair para bem próximo de zero. A Casa Branca passou a condicionar qualquer eventual apoio ao processo de paz a uma mudança no tratamento da zona desmilitarizada. De certo modo, a política externa dos EUA para a Colômbia passou a enfatizar o

NY. Capítulo 5.

¹⁷² A este respeito, o jornalista Mario Murillo, num capítulo acerca do papel da imprensa, destaca que a ênfase dada ao homicídio não foi acompanhada de igual ênfase acerca da amplitude da causa que os tinha impelido a atuar naquela região, a saber: a dimensão dos interesses norte-americanos na região e sua capacidade de ofuscar o componente étnico do conflito colombiano. Ou seja, o autor aponta o tema dos direitos indígenas tornando-se irrelevantes diante dos megaprojetos das companhias petrolíferas multinacionais, os quais eram levados a cabo com amplo respaldo do

combate ao narcotráfico. Putumayo, por exemplo, poderia facilmente traduzir a crescente importância da Colômbia para a política externa norte-americana. Em 2000, por ocasião do Plano Colômbia, a região converteu-se “no lugar de maior concentração da produção de alucinógenos do planeta”, quando boa parte da droga colombiana – 56000 hectares – era produzida nesta região de 23000 Km² e 300.000 habitantes. À ocasião, registrava-se que, em cinco anos, o país havia passado de uma área de 49700 hectares de cultivo, para 126000 hectares. O Plano Colômbia, de natureza marcadamente militar, foi votado em 31 de março de 2000 e, ao ser submetido ao Congresso, obteve 263 votos a favor e 146 votos contra¹⁷³. A Colômbia respondia diretamente pela exportação de 900 toneladas de cocaína por ano para os EUA – valor correspondente a 30 gramas por habitante – e o montante equivalia a 80% de toda a droga que ingressava no país. O negócio gerava uma receita anual de 1.5 bilhão de dólares, dos quais 600 milhões ficavam em poder da guerrilha (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

A persistência e o agravamento dos problemas do narcotráfico, do conflito armado e da crise econômico-político-social colombiana tornavam vazio de resultados o processo de paz. Esses fracassos foram fatores decisivos para que o governo norte-americano acatasse o pedido de apoio financeiro e de ajuda militar relativo ao Plano Colômbia, o qual, embora tenha sido apresentado como um plano do próprio governo colombiano, foi, em sua maior parte, elaborado por funcionários do alto escalão do governo norte-americano, levados pelo objetivo de avançar os interesses nacionais – a Colômbia além de responder por 80% da cocaína que chegava aos Estados Unidos, representava um grande interesse em termos de comércio, origem de migrantes e manutenção de um conflito com riscos para a segurança de toda região andina. Em 17 de setembro de 1999, o Plano Colômbia foi apresentado pelo presidente Andrés Pastrana como um pacote de ajuda, nos moldes de um “Plano Marshall”, para concentrar-se em 5 pontos estratégicos: o processo de paz, a economia colombiana, o desenvolvimento social

Estado colombiano. Cf. Murillo, M. A. (2004), *Colombia and the United States*. Seven Stories Press, New York, NY. Capítulo 6.

¹⁷³ A grande multinacional norte-americana Occidental Petroleum – indiretamente envolvida no episódio da morte dos três ativistas norte-americanos – atuou decisivamente para que o aporte financeiro ao Plano Colômbia fosse aprovado no congresso norte-americano. Para tal, investiu US\$350.000 em *lobbies* junto ao Congresso dos EUA.

e democrático, a reforma do sistema judiciário e a proteção aos direitos humanos. Em suma, “cuidadosamente equilibrado e integral”, no sentido de dar resposta a todos os problemas da Colômbia (Rivillas, 2002; Salazar, 2003)

No entanto, após analisar o formato final do Plano Colômbia autorizado pelo Congresso norte-americano, Juan Tokatlian dividiu-o em três componentes. Primeiro, havia um componente interno relacionado ao fortalecimento da presença institucional do Estado em todo território nacional. Segundo, destacou-se o aporte de aproximados 900 milhões de dólares provenientes dos Estados Unidos, dos quais 75% foram destinados à “guerra contra as drogas” ou à “luta antinarcoguerrilheira”¹⁷⁴. Esse componente deixava o Plano sujeito a recair na fracassada política de uma década de repressão ao cultivo de cocaína na região andina, cuja característica principal foi o fato de que, ao reprimir os cultivos de um lado, faziam-no surgir em outro – por esta razão, segundo a descrição de Juan Manuel Restrepo, o supracitado departamento de “Putumayo era filho de Guaviare, da mesma forma que as plantações colombianas eram filhas das plantações do Peru e Bolívia”¹⁷⁵. Terceiro, para Tokatlian, havia o aporte econômico europeu em favor da paz, o qual se efetivou mais no âmbito simbólico que prático. O autor então concluiu que faltava ao Plano um quarto componente, que fosse capaz de repolitizar a crise colombiana. Se, por um lado, o Plano Colômbia foi importante para aumentar a capacidade dissuasiva do Estado, por outro, mostrou-se inadequado no que diz respeito a prover uma saída para a questão do cultivo da droga, cuja solução trazia a ilusão de resolver o drama colombiano. Ao privilegiar a guerra às drogas e a solução militar, o contexto constituía-se num risco de empurrar a guerrilha para uma maior aproximação ao narcotráfico, de acordo com um objetivo específico: obter recursos para uma contra-ofensiva armada (Franco, 2003; Murillo, 2004; Restrepo, 2003; Tokatlian, 2001)

Cf. http://www.colombiareport.org/globalization_colohe_informatmbia.htm “*Globalization and ‘Free’ Trade in Colombia*”, A Report by the Information Network of the Americas (INOTA). Acessado em março de 2004.

¹⁷⁴ Tokatlian, J.G. (2001) *El Plan Colombia: Un modelo de Intervención?*. Revista CIDOB d’Afers Internacionales, 54/55, Nov 2001, página 211.

¹⁷⁵ Restrepo, J. M. O. (2003), *Urgencias Militares vs. Prioridades Políticas*. Pag. 146. In: Rabasa, A. & Chalk, P., *El Laberinto Colombiano – Propuestas para la resolución del conflicto*. Departamento de Publicaciones de la Universidad de Colombia, Bogotá, D.C

Finalmente, a relutância das FARC em entregar os seus membros nas mãos de terceiros se justificava no risco de fragilizar-se e a postura guerrilheira reafirmava tratar-se de um pedido de natureza “tão justa quanto impossível”. Do lado guerrilheiro, prevaleceu uma postura marcada pela valorização de alguma lealdade entre seus membros. A comunidade internacional e, especialmente, os EUA não puderam, no entanto, relevar um crime tão grave em meio ao desenrolar de um processo de paz. Por isso, as posições se modificaram e se modificariam ainda mais a partir de 11 de setembro de 2001, quando o tema do terrorismo internacional iria moldar definitivamente a política externa norte-americana, já sob a administração de George W. Bush, também em relação à Colômbia¹⁷⁶. A inclusão das FARC, do ELN e dos AUC na lista das trinta organizações terroristas que deveriam ser combatidas no mundo alteraria profundamente o processo de reconciliação nacional colombiano. Em sua dinâmica ao mesmo tempo nacional e internacional, o processo deixou de contar finalmente com o papel importante de um agente externo, que nesse caso dizia respeito a uma potência hegemônica continental e mundial. Na realidade, até aquela altura, o seu papel sequer chegou a ser desempenhado no desenvolvimento do processo de paz (Valencia, 2002; Romero, 2003).

3.6.2. Os Estados vizinhos

A luta armada na Colômbia havia adquirido dimensões que, àquela altura, faziam-na transbordar para alguns países vizinhos. Os Estados da região tiveram, entretanto, um tímido envolvimento direto no processo de paz propriamente dito. Estados como Peru, Equador e Panamá apenas cuidaram de aspectos relacionados ao conflito e não participaram diretamente das conversações de paz. Os dois primeiros, aliás, tiveram que lidar com graves problemas políticos internos. No caso do Peru¹⁷⁷, durante este período, o presidente Alberto Fujimori renunciou,

¹⁷⁶ Paralelamente é possível dizer ainda do agravamento da crise colombiana e da sua capacidade de limitar a exportação de produtos essenciais à economia estadunidense. Em particular, havia a exportação do petróleo colombiano. Neste caso, a exportação de 440.000 barris diários, em 1999, seria reduzida a 332.000 barris logo no ano seguinte, vindo a atingir o total de 280.000 barris diários, em 2001. Fonte: Niki Johnson, *Colombia Profile*. Cambridge, England: World of Information, 2003.

¹⁷⁷ O Plano Colômbia pôde lhe destinar uma parcela de 25 milhões de dólares para equipar a polícia nacional.

sob graves acusações. No Equador¹⁷⁸, ocorreram várias mudanças de governo, incluindo uma tentativa de golpe em Quito. Era o Estado mais ameaçado, pois apresentava fronteiras vulneráveis, dada a proximidade com áreas da Colômbia que estavam sob o controle direto do tráfico e da guerrilha. Havia ainda o fato de que alguns colombianos vinham adquirindo terras no seu lado da fronteira, em atitude que levantava suspeita de que elas pudessem vir a ser utilizadas para cultivos ilícitos. O Equador ainda recebia constante fluxo de refugiados e tanto a guerrilha quanto os paramilitares vinham atuando sobre o seu território¹⁷⁹. O Panamá¹⁸⁰, por sua vez, era tido como o principal país na rota de exportação da droga produzida na Colômbia. Optou então por ações de combate ao narcotráfico que levaram a várias apreensões do produto e, finalmente, adotou legislação específica de combate à lavagem de dinheiro. A Bolívia¹⁸¹ já havia obtido algum êxito na erradicação dos cultivos ilícitos e, sobretudo diante do agravamento da crise na Colômbia, lidava com o risco de um possível retorno do problema.

No caso boliviano, um maior detalhamento é útil à reflexão, na medida em que auxilia o julgamento das próprias iniciativas tomadas na Colômbia. Desde 1997, o país encontrava-se sob o governo democrata do general Hugo Banzer Suarez, o qual havia lançado um ambicioso plano descrito como capaz de resgatar a dignidade – *¡Por la Dignidad!* – voltado a uma erradicação total e completa dos seus 38.000 hectares de coca, provendo alternativa de sobrevivência para 35.000 famílias. Àquela altura, o dilema básico boliviano estava relacionado provavelmente menos com a guerra contra as drogas poder ser totalmente vencida e mais com o ainda incipiente processo de democratização, à medida que trazia dificuldades para implementar qualquer tipo de política antinarcóticos. No âmbito doméstico, durante o período de quase duas décadas, houve sérias dificuldades políticas para enfrentar a mobilização e a união entre os plantadores de coca. Em seguida, a fragilidade das instituições oficiais, especialmente no âmbito policial e jurídico tornou os esforços quase infrutíferos. Por último, os recursos se

¹⁷⁸ O Plano Colômbia lhe concedeu 12 milhões de dólares para o combate ao narcotráfico e 8 milhões de dólares para políticas alternativas de desenvolvimento.

¹⁷⁹ O Equador era, inclusive, apontado como um Estado cujo território era utilizado para descanso e tratamento médico por parte da guerrilha. Cf. Storrs, K.L & Serafino, N.M. (2001) *Andean Regional Initiative: Assistance for Colombian and Neighbors*. CRS Report for Congress. The Library of Congress. December 14, 2001. Page 9.

¹⁸⁰ O Panamá não recebeu recursos do Plano Colômbia.

mostravam insuficientes para lidar com a totalidade do problema e foram destinados sobretudo a impedir o cultivo, em detrimento de quaisquer perspectivas de longo prazo relacionadas – em especial, no que dizia respeito ao desafio de prover alternativas de desenvolvimento (Gamarra, 1999).

A Venezuela integrou o Grupo de Amigos e demonstrava poder realizar um papel importante devido à manutenção de uma boa relação com os grupos guerrilheiros colombianos. Entretanto, Caracas lidava com graves problemas internos, relacionados à sua economia e ao crescente endurecimento na postura de opositores políticos à liderança do presidente Hugo Chávez – o qual fez uso de uma retórica anti-EUA para recusar qualquer ajuda proveniente do Plano Colômbia, alegando que este se tratava de uma estratégia exclusivamente militar dos EUA. O Brasil, finalmente, não recebeu recursos do Plano Colômbia. Demonstrou preocupação com o problema colombiano, ao deslocar parte da polícia, Exército, Marinha e Força aérea – num contingente total de 25.000 homens – em direção à fronteira, para sua base militar em Tabatinga, e ainda investiu 1,4 bilhão de dólares na construção de um radar como parte do projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM – com o objetivo de reprimir, sobretudo, a entrada da cocaína colombiana. Sua atuação diplomática no processo de paz foi quase nula. (Isacson, 2003; Tokatlian, 2002).

3.6.3.

A Organização dos Estados Americanos (OEA)

O fim da Guerra Fria e da ameaça comunista significou o desaparecimento de condicionantes que influíam na relação entre os Estados latino-americanos e seus processos internos. O momento ensejou a redefinição do conteúdo da agenda de segurança em todo o hemisfério e a revisão das esferas institucionais nacionais e multilaterais relacionadas ao tema. Desse modo, surgiu um questionamento acerca do papel da Junta Inter-americana de Defesa, criada em 1942, quanto à administração da segurança regional. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), desenhado para a Guerra Fria e uma vez submetido ao episódio do conflito entre Grã Bretanha e Argentina, foi sendo substituído por

¹⁸¹ O Plano Colômbia lhe concedeu 25 milhões de dólares para o combate ao narcotráfico e 85 milhões de dólares em assistência para alternativas de desenvolvimento.

novos esforços diplomáticos, dentre os quais se destacaram os resultados obtidos no contexto do Grupo do Rio e das Conferências das Américas. Dentre as mudanças observadas, a defesa do regime democrático adquiriu grande importância, assim como as ameaças de natureza ambiental, econômica e social. Era possível destacar a relevância de questões como a destruição do meio ambiente, o crime organizado internacional, o narcotráfico etc.

Se olharmos a organização sob o reflexo da interação entre os seus membros, estaremos conseqüentemente lidando com a realidade das relações interamericanas descritas de acordo três diferentes momentos, após o fim da II Guerra Mundial, segundo autores como Cerdas Cruz. O primeiro correspondeu à fase que foi da hegemonia à imposição norte-americana, cuja característica foi levar o papel dos EUA a ser crescentemente questionado pelos demais Estados. O segundo abrangeu o período no qual a política externa norte-americana deixou de lado a imposição e adquiriu um posicionamento próximo à indiferença. Neste, a dissolução da União Soviética e a ascensão de cenário definido segundo uma Nova Ordem Mundial determinariam uma posição marginal à América Latina no conjunto dos interesses da política do ator mais poderoso do hemisfério. Por último, no qual está inserido este estudo, as relações interamericanas foram marcadas não mais por uma certa indiferença, mas por uma colaboração condicional. Os objetivos da política norte-americana de lutar contra o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, as migrações ilegais¹⁸² e assim por diante, conduziram à defesa de regimes democráticos como “condição indispensável para promover a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”, além da defesa da centralidade das leis, de um poder judiciário independente e de forças armadas sujeitas a governos civis em toda a região – aspectos que foram alcançados institucionalmente por meio de um projeto de fortalecimento institucional e instrumental da OEA, ao tempo em que permitiram a retomada da política externa

¹⁸² A questão dos fluxos migratórios se mostraria um tema especialmente relevante sobretudo na própria política interna norte-americana. Ao ser explorado na campanha presidencial, mostrou-se decisivo para levar Bill Clinton à Casa Branca. Ainda, por ocasião da invasão do Haiti, estudos internos destacavam que, sem considerar migrações em massa, as projeções demográficas para 2050 davam conta de que a população seria constituída por um contingente de 52.8% de brancos, 13.6% de negros, 24.5 de latinos e 8.3 de asiáticos – contra 87% de brancos, 10% de negros, 2.5% de latinos e 0.5 de asiáticos, em 1945¹⁸². Fonte: *National Research Council*, 1997.

norte-americana segundo sua orientação de natureza tutelar¹⁸³ (Cerdas Cruz, 1999).

Na fase que abrangeu a administração de Andrés Pastrana, uma reforma da Carta da OEA, por meio do Protocolo de Washington, de 1992, havia dado à organização o direito de suspender um membro caso houvesse quebra institucional pelo uso da força para destituição de um governo democraticamente constituído. A posterior criação de uma Unidade para a Promoção da Democracia viria contribuir para ampliar o compromisso dos Estados membros e consolidar o paradigma democrático na região. Por um lado, o tema da defesa da democracia e as dificuldades vividas pelo processo de paz contribuiriam para apontar os guerrilheiros menos como insurgentes e mais como criminosos ou até mesmo como terroristas agindo em ameaça ao Estado democrático, por parte daqueles que internamente se opunham ao processo de paz. Por outro, o fortalecimento institucional da Organização reforçava as obrigações dos Estados membros quanto à observação do Direito Internacional. Nisto, um massacre ocorrido em Mapiripan, Meta, em 20 de julho de 1997, por exemplo, seria posteriormente objeto da condenação do Estado colombiano por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, aprovada em 1969 e em vigor desde 1978, foi finalmente ratificada por 25 países, em setembro de 1997, – a saber, Argentina, Barbados, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, e Venezuela. Deste modo, no andamento das negociações de paz, a OEA, por meio de sua Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), apresentou sobretudo recomendações ao Estado quanto a necessidade de se adotar medidas imediatas e efetivas de proteção à população. Além de uma ênfase na questão da manutenção da democracia representativa¹⁸⁴, a Organização relacionou-se então com o

¹⁸³ A Carta Democrática Interamericana, aprovada na primeira sessão plenária de 11 de setembro de 2001, pode ser conhecida em: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos15.htm>

¹⁸⁴ Dentre os instrumentos desenhados para a defesa da democracia representativa, é importante destacar a Resolução AG/RES 1080, “Democracia Representativa”, adotada em 1991 em Santiago do Chile, a qual foi invocada e levou a Organização a atuar nos casos de interrupção do processo democrático ocorridos no Haiti, no Peru e na Guatemala – respectivamente, nos anos de 1991,

processo de paz colombiano pressionando o governo em relação às suas responsabilidades junto à parcela da população que se constituía em alvo preferencial das ações dos vários grupos armados – em especial, os paramilitares.

Em seu Informe sobre as condições dos Direitos Humanos na Colômbia, de fevereiro de 1999, a CIDH descreve a realidade colombiana como uma das mais graves e difíceis do continente, devido às intensas violações as quais estava exposta a sociedade sobretudo no que diz respeito à vida e à integridade física¹⁸⁵. Deste modo, resgatava a perspectiva adotada desde sua visita *in loco*, ocorrida em dezembro de 1997, cujas observações ensejaram um comunicado à imprensa. Nele, dizia-se que “a Colômbia encontrava-se inserida em uma espiral de violência tão dramática que afetava todos os setores da sociedade, deixando expostos os próprios fundamentos do Estado e atingindo por completo a comunidade internacional”¹⁸⁶. Finalmente, daria conta da natureza complexa do conflito armado ao reiterar o fato de que havia “uma série de atores contribuindo ao contexto de violência, na qual o Estado não era internacionalmente responsável por todos os danos causados a seus cidadãos por atores não estatais”¹⁸⁷.

Em relação às Conferências das Américas, um pouco antes do início do processo de paz, a 1ª Conferência Ministerial de Defesa das Américas realizada nos EUA, em 1995, daria ensejo a uma revisão do papel da OEA no campo da segurança. Na ocasião, formaram-se uma Comissão de Segurança Hemisférica, dedicada a considerar de modo sistemático e exclusivo o tema da segurança e da defesa nas Américas, e uma Comissão Interamericana para o controle e Abuso e Drogas (CICAD). Em seguida, em 1997, houve a criação do Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa, cujo objetivo era promover o intercâmbio de idéias entre os EUA e os países do sistema interamericano em torno do tema da segurança¹⁸⁸.

Como exposto anteriormente, a transformação do sistema de segurança das Américas buscava responder a uma necessária atualização o modelo já obsoleto, pois estava de acordo com a lógica da Guerra Fria. Por ocasião do processo de

1992 e 1993. Nos três casos, cedo ou tarde, houve êxito em restaurar as instituições e o processo democrático.

¹⁸⁵ O texto completo do Informe é reproduzido em: www.cidh.org

¹⁸⁶ Comunicado de Imprensa No.20/97, Informe Anual da CIDH 1997, OEA/Ser.L/VII.98, Doc.7 ver., 13 de abril de 1998, pág. 1153.

¹⁸⁷ Informe. Introducción al Informe.

Cf. www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/Resumen.htm

¹⁸⁸ Cf. www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/capn08.pdf Acessado em Jan/2005.

paz, a Conferência de Santiago, de 1998, responderia por uma decisão de um maior esforço da Organização no sentido de ampliar o seu papel de fomento à cooperação no combate ao narcotráfico. Inclusive, a partir desta conferência, de certo modo consoante à influência do papel de seu principal membro e incidindo sobre o problema colombiano, foi estabelecida a exigência para que os Estados membros informassem anualmente suas ações e estratégias adotadas no combate interno ao tráfico de drogas. O controle das fronteiras, o intercâmbio de informações e cooperação técnica na área de segurança e defesa se mostrariam insuficientes, a partir de resultados pífios (Joyce, 1999; Procópio, 2005).

3.6.4. As Nações Unidas

Após o Secretário-geral Boutros-Ghali haver proposto o envolvimento das Nações Unidas em conflitos armados da fase de prevenção à fase pós-conflito, bem como uma participação mais ativa das Organizações Regionais nos assuntos relacionados à paz e a segurança no âmbito da ONU¹⁸⁹, a atuação da Organização vinha gradualmente se definindo. Na Colômbia, as circunstâncias de envolvimento das Nações Unidas relacionaram-se ainda a Jan Egeland, ex-ministro da Noruega, o qual havia visitado a Colômbia anos antes e se tornara amigo pessoal do político Andrés Pastrana, além de vir a ser um verdadeiro admirador do país. Viajando pelo mundo, Egeland se tornou um especialista em conflitos e montar um centro em Oslo para realizar estudos sobre o tema e oferecer serviços de mediação. A vitória de Andrés Pastrana e a proposta de reconciliar o país levaram Egeland a apresentar-se para ajudar, inicialmente, em caráter pessoal e, depois, com o respaldo do Secretário-geral das Nações Unidas. Ele pôde exercer um papel bastante relevante quando dedicou-se a obter apoio de órgãos internacionais e governos estrangeiros ao processo de paz na Colômbia. Depois de dois anos acompanhando o processo, retornou à Noruega para exercer o cargo de presidente da Cruz Vermelha e foi substituído por James Lemoyne (Isacson, 2003; Valencia, 2002).

¹⁸⁹ Boutros-Ghali, B. (1992) *Agenda para a Paz. Diplomacia preventiva, Restabelecimento e Manutenção da Paz*. Nova Iorque, Nações Unidas.

A comunidade internacional e as Nações Unidas somente tiveram oportunidade de exercer um papel mais ativo nas conversações de paz em sua etapa já avançada. No episódio, o Secretário geral das Nações Unidas e os dez embaixadores do Grupo de Amigos, juntos, salvaram o processo de paz, a algumas horas de entrar em colapso, e ofereceram as garantias necessárias para que se prolongasse por mais seis semanas. Até então, os diplomatas internacionais haviam sido mantidos à margem do processo. Os dois representantes especiais da ONU, Jan Egeland e James LeMoyne, trabalharam criativa e incessantemente, mas sua liberdade de ação foi sempre bastante limitada. Nem as FARC nem o governo desejaram ampliar o envolvimento internacional. O governo resistia à internacionalização do conflito entendendo que esta se traduziria na transferência de parte de sua soberania a atores externos, enquanto as FARC colocavam ressalvas aos governos representantes do mundo capitalista e à autonomia da ação de organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas (Isacson, 2003; Restrepo, 2003).

De fato, sempre houve um papel central dos EUA na definição das políticas de ambas as organizações e, àquela altura, esse papel era forte o suficiente para justificar alguma resistência ao seu envolvimento por parte de um dos atores. No caso da OEA, a promoção da democracia, um dos alvos da política externa norte-americana, vinha definindo uma revisão da própria estrutura da Organização. Em relação à ONU, em 1994, o episódio da invasão do Haiti, por parte dos EUA e visando a deposição do então governo, foi acompanhado, pela primeira vez, de um pedido de um endosso junto à Organização para o uso da força nas Américas – o empreendimento tanto resolveu o problema do fluxo de exilados haitianos em direção aos EUA, quanto contribuiu para uma discussão acerca do próprio papel da instituição em todo o mundo, no pós Guerra Fria (Domínguez, 1999).