



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Brasil

Duarte Villa, Rafael; Viana, Manuela Trindade

Internacionalização pelo envolvimento de atores externos no conflito colombiano: atuação da OEA na  
desmobilização de grupos paramilitares na Colômbia

Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 55, núm. 2, 2012, pp. 403-445  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21824580005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Internacionalização pelo Envolvimento de Atores Externos no Conflito Colombiano: Atuação da OEA na Desmobilização de Grupos Paramilitares na Colômbia

Rafael Duarte Villa<sup>1</sup>

Manuela Trindade Viana<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Professor do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP) e coordenador acadêmico do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (Nupri) da mesma universidade. E-mail: rafaelduv@gmail.com.

<sup>2</sup>Doutoranda no Programa de Política Internacional da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e mestre pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). É pesquisadora do BRICS Policy Center. E-mail: m.trindadeviana@gmail.com.

**Q**ualquer análise que se proponha a compreender os processos políticos na Colômbia não deve se distanciar da existência de um conflito de longa duração nesse país. Suas raízes são domésticas, sob o pano de fundo das disputas entre os dois partidos nacionais, predominantes no século XIX, as quais, associadas a fatores de ordem social e econômica e ao contexto da Guerra Fria, constituíram o caldo sociopolítico para o surgimento das primeiras guerrilhas organizadas. No sentido mais estrito de sua definição, e em uma apropriação livre do conceito de Edward E. Azar, o conflito colombiano é um “protracted social conflict” (um conflito social prolongado) em que

as percepções e motivações por trás do comportamento dos atores estatais e comunais são condicionadas por experiências, temores e um sistema de crenças de cada um dos grupos comunais. Em uma situação de interações limitadas ou proscritas, as piores motivações tendem a ser atribuídas ao outro lado. Há pouca possibilidade de falsificação, e a consequência são as recíprocas imagens negativas que perpetuam o antagonismo comunal e fortalecem o conflito social prolongado (Azar, 1990:15; tradução dos autores).

Embora, para efeitos da temática deste artigo, não seja possível aceitar os termos de Azar para denominar o caso da Colômbia “conflito comunal” e, mais ainda, no caso das relações entre o Estado colombiano e

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 2, 2012, pp. 403 a 445.

um dos atores políticos envolvidos – os grupos paramilitares –, uma das condições que permitiu um acerto de cooperação foi a existência de “imagens recíprocas positivas” entre o governo Álvaro Uribe e grupos paramilitares, dentre os quais se destacam as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), muito provavelmente em virtude dos alegados vínculos entre o passado de Uribe e tais organizações armadas.

Para além disso, a partir da década de 1990, o conflito adquiriu uma complexidade tal que se tornou problemático enquadrá-lo como um conflito armado interno, haja vista que seus efeitos já se faziam sentir muito além de suas fronteiras. Desde seu nascimento como Estado nacional, a história da Colômbia foi marcada pela violência. Já no início do século XIX, a Independência foi resultado de guerras civis cujo objetivo era a libertação do domínio espanhol. De 1810 – ano da promulgação da primeira Constituição – até 1886, as acirradas e violentas disputas entre os dois polos da elite *criolla*, agrupadas em torno dos projetos federalista e centralista, resultaram em numerosas guerras civis.

Posteriormente, a Guerra dos Mil Dias (1899-1902) e o período La Violencia (1948-1958), que, juntos, totalizaram aproximadamente 300 mil mortos, corresponderam a dois dos capítulos mais sangrentos da história da Colômbia. Mais do que representar um histórico de disputas políticas entre os dois tradicionais partidos – o Conservador e o Liberal –, esses episódios constituem uma espécie de prenúncio sem fim de um violento capítulo que se desdobrará em um futuro próximo, em uma sucessão de eventos sangrentos que fazem da violência um componente presente em praticamente toda a linha histórica do país. Não seria, pois, exagero afirmar – como o fazem diversos estudos sobre a Colômbia (Pécaut, 1987; Ostos, 2004; Alves, 2005; Guerrero, 2006, para citar alguns) – que as disputas violentas que caracterizaram a trajetória política colombiana formam o caldo sociopolítico para o surgimento dos principais movimentos insurgentes do país.

A incapacidade do Estado colombiano em apresentar uma resposta aos projetos revolucionários, por meio de políticas de inclusão social e do estabelecimento de mais capilaridade da presença de instituições estatais nas regiões historicamente alijadas dos projetos de integração territorial promovidos pelo governo colombiano, abriu espaço para o aumento da complexidade do conflito armado, que está presente no país há mais de quarenta anos (Bonilla, 2001; Ostos, 2004; Villa e Viana, 2008).

Ao mesmo tempo que floresceu de um quadro de crescentes desigualdades sociais, exclusão política e estagnação econômica, esse conflito de longa duração tem contribuído para o agravamento de problemas da mesma natureza na Colômbia, tendo gerado mais de 37 mil mortos de 1990 a 2002 (International Crisis Group, 2007) e mais de 3,5 milhões de deslocados internos entre 1999 e 2010<sup>1</sup>. O conflito contribui, entre outros fatores, para o desvio de recursos do Estado para a área de segurança e para o sentimento permanente de insegurança na população, além de criar exigências emergenciais de políticas que deem conta dos enormes custos sociais decorrentes do deslocamento dessa população<sup>2</sup>.

Além do caráter doméstico, conforme mencionado, atribuído ao conflito armado colombiano, este possui uma dimensão internacional, entendida pela literatura em dois sentidos principais: o primeiro deles, a “internacionalização de fato” (Leongómez, 2004:160), diz respeito à propagação dos efeitos do conflito para além das fronteiras nacionais; o segundo atribui a qualificação internacional ao conflito em virtude da participação de atores externos nas iniciativas voltadas para sua resolução.

A internacionalização de fato diz respeito tanto ao nível regional quanto ao global. Dentre os fatores que permitem identificar a transposição das fronteiras no caso colombiano, destacam-se: narcotráfico; refugiados; deslocamento das guerrilhas; e fluxo de armamentos. O tráfico de drogas constitui uma atividade essencialmente internacional, na medida em que sua extensa cadeia produtiva envolve diversos países: desde a importação de insumos químicos da Europa<sup>3</sup>, passando pelo cultivo e processamento da folha de coca, atividades concentradas nos países andinos, à distribuição da droga nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa (Thoumi, 2002; Camacho, 2006). Além disso, as políticas antinarcóticos e contrainsurgentes levadas a cabo pelo governo colombiano têm produzido o deslocamento dos cultivos de narcóticos em direção aos países limítrofes à Colômbia, bem como das guerrilhas em direção ao Equador e à Venezuela – notadamente a partir da administração Uribe (2002-2010). A ação das guerrilhas, de grupos paramilitares e, por vezes, das forças oficiais tem gerado um deslocamento massivo de populações interna e externamente ao território colombiano. No segundo caso, estima-se que 300 mil colombianos tenham deixado o país em busca de segurança<sup>4</sup> entre 1996 e 2005 (Tokatlíán, 2001:81). O aumento do fluxo de armas para a Colômbia também tem

sido apontado por governos vizinhos como um fator preocupante de desequilíbrio militar e de desestabilização regional.

O outro sentido em que se atribui uma dimensão internacional ao conflito armado colombiano parte da identificação do envolvimento de atores externos nas tentativas de resolução do conflito. No caso da Colômbia, a participação internacional ocorreu por meio de iniciativas voltadas para as negociações com os grupos armados (forma direta) – bons ofícios, facilitação e verificação – e de programas de assistência ao governo e/ou à sociedade civil com vistas à paz (indireta). Durante a administração César Gaviria (1990-1994), por exemplo, Venezuela e México ofereceram bons ofícios nas negociações com a Coordenadora Nacional Guerrilheira Simón Bolívar – constituída de Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), Exército de Libertação Nacional (ELN) e Exército Popular de Libertação (EPL) –, culminando nos acordos de Caracas (1991) e Tlaxcala (1992).

Que relação existe entre a internacionalização de fato e a internacionalização pelo envolvimento de atores externos no caso colombiano? Parece plausível supor que, quanto mais forte a propagação dos efeitos do conflito além das fronteiras do país que constitui seu núcleo, maior será o envolvimento de atores externos – sobretudo daqueles diretamente afetados pelo conflito<sup>5</sup>. Com efeito, a natureza transnacional dos problemas colombianos acabou impulsionando uma exposição da agenda doméstica à comunidade internacional, na medida em que a resolução dos problemas do país exigia a cooperação entre os estados.

Embora se entenda a relação entre ambos os focos conceituais, para fins de análise neste artigo, opta-se pela internacionalização do envolvimento dos atores externos por meio de seus programas e propostas. O contexto internacional favorável para esse envolvimento só começou a se configurar no pós-Guerra Fria, quando a ampliação do conceito tradicional de segurança incluiu novos temas na agenda de segurança internacional, como drogas ilícitas, democracia, pobreza, direitos humanos e meio ambiente. Assim, muitas das preocupações internacionais definidas na década de 1990 foram identificadas na Colômbia, de modo que esta passou a ser caracterizada como a maior fonte de instabilidade regional.

No entanto, a maior visibilidade adquirida pelo conflito colombiano nesse período não pode ser explicada unicamente pelo contexto internacional: os desdobramentos de natureza doméstica desempenharam

um papel significativo nesse processo. Conscientes da caracterização da Colômbia como um “país problema” (García-Peña, 2006) no cenário internacional, as lideranças políticas desse país passaram a demandar mais envolvimento de atores externos e a exigir que estes reconhecessem sua corresponsabilidade quanto a alguns aspectos da crise colombiana. Note-se, pois, a existência de um *continuum* entre o transbordamento dos efeitos do conflito além da fronteira nacional e a participação de atores externos.

Nesse processo de internacionalização dos processos de paz na Colômbia, destaca-se a participação dos EUA, da União Europeia (UE), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>6</sup>. Esses atores governamentais e intergovernamentais, entretanto, não apresentam visões e propostas harmônicas em direção ao conflito armado – o que incrementa a complexidade do tabuleiro da paz na Colômbia.

No que diz respeito a esse último ponto, parece interessante aprofundar a discussão acerca do papel da OEA na Colômbia, na medida em que, recorrentemente, algumas iniciativas dessa Organização são consideradas uma continuidade da política estadunidense (Diamint, 2000; Tickner, 2000; Villa, 2008). Parafraseando Monica Herz (2008), a OEA importaria na mediação de conflitos no sistema interamericano?

Quais seriam as motivações da Organização ao propor agir no processo de internacionalização por meio de mecanismos de resolução de conflito no caso da Colômbia? Desde os anos 1990, a OEA tem desempenhado, no campo das relações interestatais do sistema interamericano, um papel destacado nesse sistema. Um passo firme foi dado em 1991, no chamado Compromisso de Santiago do Chile, que culminou com a Declaração de Defesa Coletiva da Democracia e a Resolução 1080, ou “cláusula democrática” – mecanismos normativos que preveem a suspensão do sistema interamericano em países onde há ruptura da ordem constitucional democrática. Esse processo foi afirmado, no aspecto operacional, com a fundação da Unidade para o Desenvolvimento Democrático (UDD), que coordena as chamadas Missões de Observadores da OEA (MOEA) em processos eleitorais do continente. Desde sua fundação, a OEA tem participado de mais de cem processos eleitorais, tanto em níveis legislativos quanto presidenciais. Por outro lado, a Resolução 1080 foi invocada durante a década de 1990 no caso de quatro estados membros: Haiti (1991), Peru (1992), República

Dominicana (1994) e Paraguai (1996), havendo ainda um pedido de aplicação no caso das eleições peruanas de 2000, no regime de Alberto Fujimori.

No entanto, talvez a maior fragilidade atual do sistema de governabilidade regional gerado pela OEA esteja relacionada à administração de conflitos intraestatais, o que teoricamente é importante pela seguinte razão: um sistema de governabilidade regional como a OEA poderia administrar conflitos intraestatais que eventualmente surgissem, bem como aqueles que já se encontrassem em andamento, mas a ausência de iniciativas da OEA em conflitos desse caráter revela a fragilidade da Organização em operacionalizar os mecanismos de intervenção de que dispõe, mesmo no caso de conflitos já contemplados em sua estrutura normativa. Assim, a participação da OEA no processo de desmobilização na Colômbia muito provavelmente buscava sinalizar o esforço de testar, em conflitos intraestatais, os mecanismos de que a Organização dispõe. É possível que, como resultado da ausência de conflitos intraestatais no continente em quase trinta anos (além do colombiano), a OEA tenha se descuidado de testar mecanismos de solução de conflitos daquela natureza. Além disso, aproveitou o *learning* da experiência acumulada por suas instituições em outros campos de atuação, como as MOEA, para o planejamento da metodologia de abordagem de diferentes atores envolvidos no conflito.

Outra motivação está relacionada com a legitimidade atribuída à atuação da OEA: atores com posições em conflito (o governo e os grupos paramilitares) perceberam, na Organização, uma arena legítima para a resolução do problema. Nesse aspecto, a OEA, por meio da Missão de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia (MAPP/OEA), exerceu uma espécie de liderança multilateral, afastando possibilidades de solução unilateral, da mesma forma que iniciativas como o Plano Colômbia no passado. A intervenção da OEA, aliás, é uma oportunidade para mostrar que os alinhamentos automáticos com os EUA eram mais problemáticos com o fim da Guerra Fria.

Um olhar mais atento sobre a MAPP/OEA aponta uma relação diferenciada da OEA com os EUA, como será visto ao longo deste artigo. Além disso, a MAPP/OEA, criada em 2004 com a finalidade de acompanhar o processo de desmobilização dos grupos paramilitares conduzido pelo governo Uribe, assinala um envolvimento mais consistente da Organização no processo de paz da Colômbia.

Tendo as linhas esboçadas anteriormente como desafios analíticos, este artigo está dividido em três seções. Na primeira, a passagem do doméstico para o internacional ao longo da trajetória do conflito é problematizada, identificando os principais atores estatais e multilaterais que medeiam ou intervêm nesse conflito. A segunda seção é dedicada à análise do papel da MAPP/OEA no processo de desmobilização dos grupos paramilitares colombianos. Na terceira seção, retoma-se a discussão sobre o impacto da internacionalização, pela incorporação de atores externos, em face do balanço que se faz da atuação da MAPP/OEA.

### **INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA PELO ENVOLVIMENTO DE ATORES EXTERNOS**

O aumento da participação internacional nas tentativas de resolução do conflito armado colombiano – aqui denominada “internacionalização do processo de paz” –, observado desde finais da década de 1990, pode ser atribuído à combinação de duas variáveis: a debilidade do Estado colombiano e o contexto do pós-Guerra Fria (Bonilla, 2001). A erosão das atribuições do Estado colombiano no manejo das políticas sociais e econômicas contribuiu para a transferência de parte de sua capacidade decisória para agências internacionais dedicadas à gestão de problemas dessa natureza, além de expor à comunidade internacional e à sociedade colombiana a imagem de um Estado incapaz de fazer frente ao conflito armado com os próprios meios. Soma-se a isso o contexto global, que contribuiu para que tais agências internacionais incrementassem sua capacidade de intervir em âmbitos anteriormente regulados pelos estados (*ibidem*:62).

Conscientes da forte exposição da agenda doméstica ao cenário internacional no pós-Guerra Fria, os governos colombianos passaram a demandar, desde finais dos anos 1990, mais cooperação estrangeira nas tentativas de resolução do conflito, sob o argumento de que não eram capazes de fazê-lo isoladamente. As palavras do ex-presidente Misael Pastrana são elucidativas nesse sentido: “A Colômbia não conseguirá sozinha. O desafio que enfrentamos como nação e como parte da comunidade mundial é, talvez, o maior desafio de nossa história” (*apud* Bonilla, 2001:61-62; tradução dos autores).

A trajetória da internacionalização do processo de paz apresentou dois pontos de inflexão principais. O primeiro deles ocorreu no governo

César Gaviria (1990-1994), período que coincidiu com a reformulação da agenda internacional no pós-Guerra Fria. Trata-se de um ponto de inflexão que marcou o início do envolvimento de atores estrangeiros com o processo de paz colombiano. Com efeito, no governo Gaviria, México e Venezuela ofereceram seus bons ofícios para as negociações junto à Coordenadora Guerrilheira Simón Bolívar, constituída pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), pelo Exército de Libertação Nacional (ELN) e pelo Exército Popular de Libertação (EPL) nos anos 1980. Ao longo da administração Ernesto Samper (1994-1998), esse processo foi aprofundado por meio da participação da Espanha e da Alemanha em acordos de paz com o ELN. Além disso, o Congresso colombiano aprovou, nesse período, o Protocolo II de Genebra, referente à proteção da população não combatente em meio ao conflito. Foi incorporado à legislação da Colômbia após ter sido aprovado pelo Congresso, sendo então incorporado à legislação do país; e o presidente Samper assinou um convênio com a ONU, por meio do qual se estabelecia um escritório de representação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), em Bogotá.

Embora as observações feitas anteriormente se refiram estritamente às iniciativas com vistas à pacificação do conflito armado, cabe considerar que, na época do governo Gaviria, os EUA apresentavam um envolvimento crescente em torno da temática das drogas na Colômbia. Um olhar desatento nos levaria a afirmar que esse aspecto não diz respeito diretamente à preocupação central desta análise. Contudo, é preciso tomar em conta que, de certa forma, o tema do narcotráfico acabou por escancarar a dinâmica do conflito armado em virtude da forte relação entre os fenômenos do narcotráfico e do conflito armado. Assim, não somente os EUA mas também os demais atores aqui destacados direcionaram gradualmente um olhar mais amplo em direção à crise da Colômbia, processo que resultou na expansão *horizontal* (ampliação do leque temático) da agenda internacional de paz para o conflito armado colombiano.

Ainda que as gestões de Gaviria (1990-1994) e Samper (1994-1998) tenham contribuído para a crescente exposição da agenda interna da Colômbia à comunidade internacional, é preciso considerar tais governos uma etapa embrionária da internacionalização do processo de paz. Isso porque a participação de atores estrangeiros nesse período se mostrou errática e não sinalizou a existência de um debate amadurecido na

Colômbia – tanto na sociedade quanto no governo – acerca do que se esperava com essa cooperação (Ramírez, 2004).

O segundo ponto de inflexão identificado na trajetória da internacionalização do processo de paz foi o governo Pastrana, no qual foi possível observar, de um lado, esforços voltados para a estruturação da participação internacional no processo de paz; e, de outro, o aumento do número de atores envolvidos (Carvajal e Bello, 1999; Chernick, 1999; Leongómez, 2004; Ramírez, 2004; Pardo e Carvajal, 2004; Valdivieso, 2005-2006; García-Peña, 2006). O maior número de atores envolvidos com a problemática colombiana decorreu da confluência de um contexto internacional favorável com uma demanda mais estruturada por parte do governo colombiano em relação aos objetivos do processo de paz. Disso resultaram não somente a expansão *horizontal* da agenda internacional para o conflito armado – em termos de número de atores e de temas – mas também sua expansão *vertical*, no sentido de que a participação externa foi aprofundada a partir desse período.

Pastrana implementou a chamada “Diplomacia pela Paz”, pilar de sua política externa que visava à obtenção de apoio internacional ao processo de paz por meio de recursos humanos e financeiros. Além disso, criou instituições e canais cujas atribuições refletiam bem a natureza interméstica<sup>7</sup> do contexto em que se inseria a Colômbia: o Fundo de Investimentos para a Paz e as Mesas de Doadores<sup>8</sup>. Tais iniciativas ilustram um esforço, por parte do governo colombiano, de manter as rédeas do processo de paz – o que revela o caráter induzido desse processo de internacionalização –, ao mesmo tempo que reconhecia sua vulnerabilidade perante a crise vivida pelo país. Essa leitura fica evidente em trechos do Plano Colômbia, conjunto de diretrizes gerais que definem as prioridades e as linhas de ação dos EUA na Colômbia: “O papel da comunidade internacional também é vital para o êxito do processo de paz”, e essa “[...] pode desempenhar o papel de mediadora, inspetora ou, em uma etapa posterior, verificadora do cumprimento dos acordos realizados” (Presidência *apud* Pardo e Carvajal, 2004:196-197).

Em 2000, a arquitetura da política de Pastrana foi completada pelo Plano Colômbia, o qual agradara, inicialmente, os países europeus por sua ênfase nas raízes sociais do conflito e pelo delineamento de propostas alinhadas aos princípios europeus de cooperação. A versão finalmente aprovada pelo Congresso dos EUA, entretanto, inverteu a

ordem de prioridades em favor de soluções militares e antidrogas à crise colombiana. De todo modo, a aprovação do Plano Colômbia marcou, de um lado, a intensificação da ajuda (essencialmente militar) dos EUA à Colômbia e, de outro, a elaboração de um projeto europeu de intervenção sobre a crise colombiana caracterizado, em linhas gerais, pelo aspecto humanitário – embora este não seja equiparável à assistência dos EUA em termos de recursos (Ramírez, 2004; Viana, 2012).

A oposição europeia à ênfase militar da intervenção estadunidense<sup>9</sup> fez com que a UE definisse uma inserção diferenciada – comparativamente aos EUA – no processo de paz. Note-se, pois, que o Plano Colômbia constituiu um marco nas relações entre a UE e a Colômbia, na medida em que o bloco europeu, antes reticente a um envolvimento mais constante em relação ao conflito armado, definiu as linhas gerais que orientariam seus programas com vistas à paz no país<sup>10</sup>.

A intervenção dos EUA, por sua vez, priorizava nitidamente o combate às drogas ilícitas desde meados da década de 1980 e mantinha certo distanciamento em relação à problemática do conflito armado colombiano. No entanto, a retomada das relações amistosas entre Washington e Bogotá em 1998, associada ao recrudescimento do conflito armado, deu início a um processo ambíguo de sobreposição entre a estratégia antinarcóticos e a luta contrainsurgente. Essa ambiguidade só foi removida no contexto posterior aos atentados de 11 de setembro, quando o conflito colombiano foi enquadrado na lógica de combate ao terrorismo (Villa, 2010). Assim, embora não tenha sido precisamente a partir do Plano Colômbia que os EUA removeram as ambiguidades existentes entre a luta antidrogas e a contrainsurgente, o referido plano pode ser considerado um prelúdio de um envolvimento mais direto dos EUA nas tentativas de resolução do conflito por meio do combate às guerrilhas.

Os desdobramentos desencadeados pelo Plano Colômbia e pelo 11 de Setembro agruparam as iniciativas de atores hemisféricos e globais em torno de duas propostas centrais: a estadunidense e a europeia. De um lado, a iniciativa estadunidense enfatizava o confronto militar contra as guerrilhas em vez do diálogo. O elo conceitual entre guerrilhas e narcotráfico – narcoguerrilha<sup>11</sup> – permitiu que as lideranças estadunidenses sobrepuxessem as estratégias antidrogas e contrainsurgente. Dito de outra forma, o governo Bush compartilhava da tese do governo Uribe de que o enfraquecimento das guerrilhas passava necessaria-

mente pela erradicação de cultivos de coca. Assim, a transição da ajuda estadunidense ocorreu mais sob a forma de uma *transposição* da estratégia antidrogas com a luta contrainsurgente do que propriamente por uma nova formulação política. Desse modo, de uma intensa securitização da agenda estadunidense para as drogas, passou-se à narcotização da política dos EUA para o conflito colombiano.

Apesar da ênfase militar da ajuda estadunidense, parte do Departamento de Estado e a maior parcela da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID na sigla em inglês) lograram incluir dois dispositivos que vinculavam a transferência de recursos à Colômbia ao cumprimento de exigências relativas a direitos humanos: a Emenda Leahy<sup>12</sup> e a certificação regular em matéria de direitos humanos. Na prática, entretanto, tais mecanismos foram esvaziados por meio de cláusulas que autorizavam a suspensão da referida vinculação quando os interesses relacionados à segurança nacional dos EUA assim o exigissem. Desse modo, o alinhamento de algumas instâncias estadunidenses a recomendações em matéria de direitos humanos é apenas aparente na prática, na medida em que somente vigora em situações em que os preceitos que regem instâncias governamentais como o Departamento de Estado dos EUA não são desafiados. Mais recentemente, entretanto, o aumento das pressões para que a vinculação fosse cumprida de forma mais rigorosa contribuiu para a paralisação no processo de aprovação do Tratado de Livre-Comércio com a Colômbia – o qual, após cinco anos de negociação, foi aprovado em outubro de 2011<sup>13</sup>.

Já a proposta europeia de participação no processo de paz apresentou como principais características a ênfase no respeito aos direitos humanos e no desenvolvimento social; o alinhamento aos princípios e às propostas da ONU; e um forte caráter humanitário no delineamento de seus programas para a Colômbia. Ademais, os países europeus engajaram-se em grupos de facilitação das negociações sob o argumento de que privilegiavam a *negociação* como meio de resolução do conflito em detrimento do confronto. Com esses esforços, parece plausível identificar um propósito de que a leitura dos fatores originários da crise colombiana não apresentasse um viés securitizador.

O contexto posterior aos atentados de 11 de setembro implicou alguns desafios ao modelo desenhado pela UE visando diferenciar sua abordagem da estadunidense no que tange ao conflito. A política de segu-

rança defendida por Álvaro Uribe (2002-2010), bem como sua negação em incorporar elementos sociais, econômicos e políticos à sua leitura do conflito armado colombiano, exigiu que a UE retomasse a postura reticente em relação à cooperação com a Colômbia a fim de manter a coerência dos princípios orientadores de sua política de cooperação com a América Latina. Em face da dificuldade de alcançar uma posição consensual entre seus membros no que dizia respeito à luta antiterrestre, a UE optou por uma estratégia de apoio aos termos gerais do Plano Colômbia, mas não aos *meios* utilizados pelo presidente colombiano no combate às guerrilhas<sup>14</sup>.

Os atentados terroristas de Madri (2004) e Londres (2005) puseram novamente à prova a capacidade da UE de apresentar uma posição consensual em relação à cruzada antiterrorista conduzida pelos EUA. Diferentemente de outras ocasiões, a resposta europeia ocorreu na mesma linha que a Declaração de Cartagena<sup>15</sup>, assinada em fevereiro de 2005, quando da realização de uma reunião multilateral com potenciais financiadores para a resolução do conflito armado colombiano. Em contraste com a Declaração de Londres<sup>16</sup>, assinada pelo mesmo grupo de financiadores em 2003, no documento elaborado em Cartagena, a ênfase na *necessidade de avanços* cedeu lugar ao *reconhecimento dos avanços alcançados* e ao tom conciliador com o governo Uribe. Com efeito, o texto da declaração reafirma o “respaldo ao governo colombiano em seus esforços para fortalecer o bem-estar e a segurança de todos os cidadãos colombianos, assim como na luta contra o terrorismo e as drogas ilícitas” (tradução dos autores)<sup>17</sup>; ressalta a relevância do processo de desmobilização dos paramilitares; condena as guerrilhas por não demonstrarem uma atitude favorável a uma negociação séria; e omite – conforme desejava o governo Uribe – as expressões “conflito armado interno” e “crise humanitária” na Colômbia. Assim, a Declaração de Cartagena foi anunciada pela mídia colombiana como um “respaldo menos tímido” ou o primeiro respaldo considerável da comunidade internacional ao governo Uribe (El Tiempo, 1º/2/2005).

Embora a Declaração de Cartagena tenha marcado a aproximação da UE em direção à Colômbia, isso não implica dizer que tenha marcado a aproximação entre as propostas dos EUA e da UE para o conflito colombiano. A ajuda europeia continuou a ser pautada em temas como proteção aos direitos humanos, desenvolvimento alternativo, fortalecimento do Estado de direito e da sociedade civil. O caráter descentralizado do modelo europeu – segundo o qual os destinatários finais dos

recursos são organizações da sociedade civil, e não o Estado – permitiu a continuidade da assistência europeia mesmo em momentos de atrito diplomático.

Apesar de sua relevância para o equilíbrio entre as diferentes posições políticas em face do conflito armado colombiano, a proposta da UE ainda não constitui uma compensação à dos EUA. De um lado, isso decorre de uma limitação político-institucional inerente ao bloco, a qual pode ser entendida sob dois aspectos principais: a diversidade de posições políticas entre seus membros e entre os próprios órgãos da UE. O Plano Colômbia e os atentados de 11 de setembro são exemplos emblemáticos do que foi dito anteriormente. Nessas ocasiões, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia divergiram quanto ao posicionamento a ser adotado, e a conduta política de alguns estados europeus – destacadamente, Espanha e Inglaterra – também destoou em relação à posição dos demais membros.

De outro lado, a presença hegemônica dos EUA no hemisfério, notadamente na região andina, leva alguns autores (García-Peña, 2001; Ramírez, 2004; 2006) a explicar o distanciamento com que a UE encarou o conflito colombiano como resultado da leitura de que se trata de uma área de influência dos EUA. De fato, historicamente a UE se manteve distante de uma cooperação estreita com a América Latina, apesar de ensaiar, em algumas ocasiões, a formulação de mecanismos de cooperação que a aproximassem da região. Com a ampliação do número de estados membros da UE, essa possibilidade se tornou ainda mais distante, na medida em que equacionar as diferenças estruturais – em termos econômicos e políticos – que separam os países da Europa Central daqueles do Leste Europeu se tornou uma prioridade para o sucesso do projeto de integração.

Além disso, a proposta da UE não poderia constituir uma compensação humanitária ao caráter essencialmente militar da presença estadunidense se considerarmos a disparidade entre os montantes que cada um desses atores destina à Colômbia. Antes de tudo, os US\$ 315 milhões destinados pela Comissão Europeia ao país andino estão longe de fazer frente aos US\$ 5,2 bilhões destinados pelos EUA entre 1997 e 2007. Entre 2003 e 2006, período em que a ajuda da Europa é ampliada, os EUA responderam por 42% dos recursos destinados à Colômbia, ao passo que a Comissão Europeia por pouco menos de 13%<sup>18</sup>.

Em relação à polarização das propostas em torno dos EUA e da UE, cabe ressaltar que a OEA e a ONU não escaparam a essa tendência. Na primeira, os principais temas relacionados ao conflito foram, em linhas gerais, abordados em conformidade com os interesses estadunidenses, fornecedores de parcela representativa dos recursos à Organização hemisférica, sobretudo na gestão Uribe, que privilegiou de forma nítida a aliança com os EUA. Além disso, a sintonia da OEA com os interesses desse país favoreceu a cooperação da Organização com o governo colombiano por meio do envio da MAPP/OEA.

Quanto à ONU, suas recomendações em matéria de direitos humanos só adquiriram força no contexto colombiano a partir do momento em que foram associadas à política de cooperação da UE com a Colômbia. Isso ocorreu de forma mais explícita na Declaração de Londres (2003), enfática quanto à exigência de que as recomendações do ACNUDH fossem cumpridas sob pena de interrupção da transferência de recursos da Europa para a Colômbia.

O estreito vínculo entre as formulações da UE e da ONU se reproduziu também nos esforços diplomáticos empreendidos por ambas nas negociações de paz. Assim como no caso europeu, o fracasso das negociações de paz em 2002<sup>19</sup> implicou o afastamento do polo político da ONU (situado em Nova York) em relação à problemática colombiana. Isso culminou no esvaziamento – e na posterior extinção – do cargo de delegado do secretário-geral para a Colômbia, ao qual cabia se dedicar exclusivamente às tratativas de paz.

Por outro lado, as iniciativas da OEA apresentam uma orientação mais voltada para os interesses estadunidenses, com poucas ressalvas. Desse modo, no contexto mais recente, os estreitos laços entre o governo Uribe e os EUA repercutiram em um apoio mais discreto por parte da ONU. Esta manteve apenas as atividades executadas por suas agências instaladas na Colômbia – atualmente, 23 –, mas optou pelo silenciamiento de seu polo político a respeito da crise colombiana. Foi na OEA que o presidente Uribe encontrou amparo ao pilar de sua estratégia de resolução do conflito armado relativo à desmobilização dos grupos paramilitares.

De fato, a MAPP/OEA foi comemorada pelo governo colombiano como um atestado do apoio multilateral, em contrapartida à recusa da ONU em atender aos insistentes pedidos de Uribe de que enviasse uma missão de paz que garantisse a segurança nas regiões já ocupadas pelo

Exército colombiano, a fim de permitir que a população deslocada pelo conflito retornasse a seus lares.

### **O CASO DA MAPP/OEA E A DESMOBILIZAÇÃO PARAMILITAR**

Durante a Guerra Fria, o debate sobre o perigo de uma guerra nuclear ofuscou o tratamento adequado à questão das armas ligeiras<sup>20</sup> no âmbito da OEA, problema já bastante presente em conflitos regionais à época. O mesmo ocorreu no caso da Comissão de Desarmamento das Nações Unidas, criada em 1978, cuja atuação foi engessada pela União Soviética e pelos EUA, restringindo-se, assim, à abordagem das armas de destruição em massa.

Em meados da década de 1980, entretanto, o tema das armas ligeiras começou a ganhar notoriedade nos debates da OEA graças ao papel desempenhado pela Organização nos processos de desmobilização, desarmamento e verificação<sup>21</sup> da “contra”<sup>22</sup> na Nicarágua e no Suriname (Ramírez, 1995:140-141). No primeiro país, além de uma Missão de Observação Eleitoral composta de 400 integrantes para acompanhar o pleito de 1990, a OEA criou o Acompanhamento e Verificação de Garantias (PSV na sigla em espanhol) – com a função de receber denúncias de porte ilegal de armas ligeiras e encaminhá-las ao Ministério de Governo da Nicarágua para os casos serem averiguados – e a Comissão Internacional de Apoio e Verificação (Ciav), que também atuava nos processos de desmobilização e reinserção da “contra”<sup>23</sup>.

O estreito vínculo entre a atividade do narcotráfico e o tráfico de armas ligeiras foi utilizado como justificativa para o tratamento do tema exclusivamente no âmbito da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad). Tal vinculação ocorreu formalmente em 1990, quando da Reunião de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas realizada em Ixtapa (México)<sup>24</sup>. Nessa reunião, os estados membros da OEA solicitaram à Cicad a elaboração de um estudo em profundidade acerca do controle de armas e explosivos e seu vínculo com o narcotráfico no hemisfério, bem como a elaboração de um marco normativo que pudesse servir de modelo para os estados membros da OEA (Pontos 6 e 12 da declaração).

No entanto, isso não implica afirmar que o debate em torno da temática das armas ligeiras tenha sido substancialmente alterado com o fim da Guerra Fria. A continuidade da influência estadunidense sobre o tratamento do tema ficou evidente no caso do documento Medidas de Fo-

mento à Confiança<sup>25</sup> (CBM na sigla em inglês), aprovado em 1993 pela Assembleia Geral da OEA. O referido documento visava à definição de um conceito amplo de segurança, que incluísse, entre outros fatores, a problemática relacionada às armas convencionais no debate internacional. Todavia, as duas reuniões que seguiram à aprovação do documento<sup>26</sup> mantiveram a ênfase sobre as armas de destruição em massa com a justificativa de que a Cicad se encarregaria de avaliar a questão das armas ligeiras apropriadamente<sup>27</sup>. Tal lógica fez com que o tema fosse retirado dos trabalhos no âmbito da Comissão Especial de Segurança Hemisférica, o que tornou seu debate intermitente, haja vista que as reuniões da Cicad ocorrem somente duas vezes por ano.

Para países como a Colômbia, diretamente impactados pela questão das armas ligeiras, o tema deveria ser tratado em conformidade com sua complexidade, além de exigir um debate integral e profundo, que considerasse o maior número possível de variáveis determinantes – como produção, comércio legal ou clandestino e tráfico e demanda de armas ligeiras. A despeito da proatividade demonstrada pela delegação colombiana no interior da Cicad para que a abordagem do tema fosse aprofundada, o interesse dos EUA, resistentes à ideia de que o problema recebesse tratamento especial, parece ter predominado.

Como vimos, a problemática do conflito colombiano só passou a figurar na agenda internacional após os atentados de 11 de setembro de 2001. Assim, para além do espaço que o tema das armas ligeiras e do desarmamento havia conquistado no âmbito da OEA, os atentados de 11 de setembro e o destaque adquirido pelo conflito armado colombiano acabaram por criar um contexto favorável à criação da MAPP/OEA<sup>28</sup>.

### **MAPP/OEA: Tensões no Marco Normativo de Resolução de Conflitos**

Uma análise mais minuciosa da Missão de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia (MAPP) se revela esclarecedora do eixo analítico da internacionalização pelo envolvimento dos atores externos e problematiza noções geralmente estabelecidas *a priori* sobre as relações mais complexas entre atores estatais e multilaterais. Primeiramente, a iniciativa de criação da MAPP representa um marco na trajetória do conflito colombiano: pela primeira vez, uma organização internacional foi convidada a verificar um processo de paz no país. Nas negociações levadas a cabo anteriormente com grupos armados, a presença internacional

ocorreu sob a forma de representantes individuais para auxiliar e mediar as negociações, mas não de uma missão institucionalizada e permanente presente na Colômbia.

A MAPP pode ainda ser pensada como um divisor de águas na relação da Colômbia com a OEA, uma vez que é a partir da criação da missão que se estabelecem, com a instalação de escritórios representativos da MAPP no país, vínculos políticos mais fortes entre a Colômbia e a Organização. Antes disso, a ação da OEA em face do conflito armado colombiano restringia-se ao envio de relatores para a observação da situação dos direitos humanos no país e a declarações políticas sobre a situação colombiana – as quais se tornaram mais numerosas no contexto posterior aos atentados de 11 de setembro.

Além disso, a criação da MAPP encaixou-se bem com a demanda da administração Uribe (2002-2010) por um papel mais ativo e direto das duas principais organizações multilaterais envolvidas com o conflito armado: a ONU e a OEA. Desde o primeiro ano de seu mandato, a MAPP buscou pressionar – sem sucesso – a ONU para que enviasse uma missão humanitária dotada de soldados cascos azuis aos municípios colombianos mais afetados pela ação dos grupos armados<sup>29</sup>, sobretudo no que tange à proteção dos deslocados internos. Sem sucesso em sua empreitada diante da ONU, Uribe recorreu ao apoio da OEA para que esta cooperasse com o processo de desmobilização levado a cabo junto aos grupos paramilitares.

A instituição da MAPP resultou da demonstração, em sucessivas reuniões, de interesse do governo da Colômbia em contar com um apoio mais amplo dos países do hemisfério nos programas de resolução do conflito colombiano<sup>30</sup>, interesse que foi intensificado no governo Álvaro Uribe. A OEA expressou esse apoio em diversas ocasiões, mas sempre sob a forma de declarações políticas, sem nenhuma implementação prática para o conflito armado colombiano. Por exemplo, em um excerto da Declaração da Conferência Especial sobre Segurança a respeito da Situação na Colômbia, realizada em outubro de 2003, os países do hemisfério manifestaram apoio ao governo

em sua busca de soluções pacíficas negociadas para superar a violência, mediante a cessação de hostilidades [...] e [fizeram] um chamado à comunidade internacional para que respalde o rápido início das negociações, os programas de desmobilização, reconciliação, desarmamento, e reinserção necessários para que se chegue, de maneira justa e

transparente, à reincorporação à vida civil de integrantes de todos os grupos armados ilegais (Conferencia Especial sobre Seguridad, 2003; tradução dos autores).

Em 23 de janeiro de 2004, César Gaviria, à época secretário-geral da OEA, e o presidente Uribe assinaram o convênio que determinou a criação de uma missão multilateral de verificação dos processos de desmobilização, desarmamento e reinserção dos paramilitares que o governo colombiano levava a cabo. O estabelecimento da MAPP foi autorizado em 6 de fevereiro pelo Conselho Permanente da OEA, mediante a Resolução 859 (1397/04), e recebeu apoio imediato dos EUA e do representante do secretário-geral da ONU.

O mandato especifica os princípios sob os quais opera a MAPP: neutralidade, entendida como o tratamento igual às partes afetadas pela violência; autonomia, ou seja, independência do governo e dos grupos armados ilegais; flexibilidade, a fim de permitir a adaptação às realidades do processo; e respeito à soberania e à independência do Estado colombiano (Permanent Council of the OAS, 2004).

Destaque-se, para os fins desta análise, que o mandato da MAPP antecedeu a aprovação da Lei de Justiça e Paz (lei 975)<sup>31</sup>, dispositivo normativo que regulamenta, no âmbito nacional, o processo do qual se ocupa a missão da OEA. Desse modo, a MAPP iniciou suas atividades em 2004, quando já haviam sido assinados o Acordo de Santa Fé de Ralito com as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) (julho de 2003) e o Acordo de Fátima<sup>32</sup>, mas sem que houvesse um conjunto de *normas legais e judiciais* definidas e devidamente aprovadas no Congresso a respeito dos processos acordados com os grupos paramilitares. Ao ser aprovada, a Lei de Justiça e Paz exigiu uma adaptação das atividades da MAPP, evidenciando a falta de planejamento e de clareza por parte do governo e da OEA quanto às atividades da missão, “com o alto custo de [esta] dever definir suas funções no decorrer dos acontecimentos” (Violante, 2007:47; tradução dos autores). A principal implicação prática disso foi a alteração recorrente das prioridades da MAPP.

A Lei de Justiça e Paz trata da desmobilização de “grupos armados organizados à margem da lei [...], que tenham decidido se desmobilizar e contribuir decisivamente para a reconciliação nacional”<sup>33</sup>, ou seja, não diferencia guerrilhas (Farc e ELN) de paramilitares. No entanto, a implementação dessas normas ocorreu de forma restrita aos grupos paramilitares, ao passo que, contra o grupo guerrilheiro das Farc, foi aplicada

do o Plano Patriota, ofensiva militar incisiva no Sul da Colômbia. Assim, embora a MAPP seja operada no marco da referida lei, seu trabalho se dedicou exclusivamente à desmobilização de grupos paramilitares – notadamente de integrantes das AUC e do Bloco Central Bolívar (BCB).

Os documentos que instituíram a MAPP – o Convênio e a Resolução – foram alvo de polêmica, uma vez que enquadram a atuação da missão nos limites das iniciativas de paz do governo da Colômbia<sup>34</sup> e determinam que a MAPP não deve interferir nos assuntos internos do país, tampouco opinar sobre decisões de caráter político ou jurídico do Estado colombiano:

A leitura prática que resulta dessa interpretação contraditória acaba por reforçar a ideia de que a MAPP dá um apoio incondicional à política de paz do governo, do qual não é independente nem autônoma, uma vez que, enquanto acompanha todas as ações governamentais orientadas à paz do país, não toma posição, não opina, mas sim aprova silenciosamente as decisões do governo (Violante, 2007:47; tradução dos autores).

Longe de desejar lançar mão de uma avaliação sobre os resultados obtidos pela missão no transcurso de suas atividades, acredita-se que alguns questionamentos levantados em relação à MAPP contribuem para uma melhor compreensão acerca da inserção da OEA como ator externo no conflito armado colombiano. Além da preocupação com os resultados que podem advir de um acompanhamento passivo da missão, o trecho transcrito revela uma preocupação de ordem conceitual, que diz respeito ao atrito intrínseco entre o marco jurídico dentro do qual atua a MAPP e os princípios de independência, autonomia e imparcialidade característicos à função de verificação do ator que age como terceira parte em um conflito.

Uma análise da internacionalização pelo envolvimento dos atores externos, no entanto, deve considerar, mesmo que brevemente, os aspectos normativos, ou o marco regulatório, que possibilita estabelecer as margens possíveis de ação e intervenção no processo de verificação de acordos entre atores internos envolvidos. A verificação tem o objetivo de constatar o cumprimento da legislação vigente e dos acordos estabelecidos pelas partes em conflito em determinado processo de paz, sendo permitida àquele que verifica a elaboração de informes e de recomendações como contribuição ao fortalecimento de seu acompanhamento.

mento. As três etapas que compõem o conceito de verificação – pré-desmobilização, desmobilização e pós-desmobilização – são afetadas pela falta de autonomia da MAPP referida anteriormente.

Na pré-desmobilização, cabe ao verificador determinar o alcance do cumprimento dos acordos de paz por meio de observação e de análise do comprometimento das partes com os termos da cessação de hostilidades. Para essa função, a MAPP criou o Comitê de Verificação, integrado por delegados do Alto Comissionado para a Paz, da MAPP e das AUC; é responsável por receber e tramitar queixas e denúncias de não cumprimento da cessação de hostilidades. No caso colombiano, entretanto, não houve um entendimento entre as partes a respeito do alcance desses termos quando da assinatura do acordo de paz, de modo que o Comitê de Verificação se viu esvaziado.

A etapa de desmobilização compreende o acompanhamento do processo de sensibilização da comunidade, bem como a entrega e a destruição de armas e o circuito de identificação dos indivíduos reincorporados à vida civil. Nessa fase, a MAPP realiza a catalogação e a contagem dos desmobilizados por sexo, idade e etnia, e das armas por modelo, estado, relação homens/armas e armas/munição com o objetivo de munir a desmobilização de parâmetros quantitativos de análise. O sucesso dessa etapa influí diretamente sobre a etapa posterior, relativa à verificação da sustentabilidade dos processos de desmobilização, desarmamento e reinserção.

A pós-desmobilização tem por objetivo principal verificar a efetivação dos compromissos assumidos pelas partes com base no real desmantelamento e na desarticulação da estrutura militar rebelde, e no monitoramento da situação de ordem pública. A equipe da MAPP realiza visitas às regiões antes controladas pelos grupos paramilitares e, por meio da aproximação às comunidades locais, investiga se houve reincidência de atos de violência ou intimidação após a desmobilização. Além do desmantelamento total da estrutura, são considerados os fenômenos de recomposição, aparição e incursão de novos grupos armados nessas regiões<sup>35</sup>, com especial atenção à presença de ex-combatentes desmobilizados nesses grupos. Também constitui objeto de especial preocupação a observação da transferência de forças de segurança e de autoridades civis para as regiões em que houve a desmobilização. Por fim, a etapa da pós-desmobilização visa ao monitoramento da implementação das políticas governamentais de reinserção, da qual depen-

de o sucesso dos processos de desarmamento, desmobilização e reinserção.

De novembro de 2003 a novembro de 2005, houve 27 atos de desmobilização coletivos de paramilitares, que resultaram na desmobilização de 30.151 combatentes e na entrega de 16.984 armas. Mesmo assim, os integrantes da MAPP demonstraram crescente preocupação com o surgimento de novos atores armados; a reorganização dos ex-combatentes desmobilizados em bandos delinquentes; focos de paramilitares não desmobilizados; ou o assassinato de ex-combatentes, acusados de traidores por paramilitares não desmobilizados<sup>36</sup>. Quanto ao desarmamento, as forças públicas colombianas descobriram, recentemente, depósitos clandestinos de armas não entregues por alguns blocos desmobilizados das AUC.

Cabe ainda ressaltar que as AUC constituem o principal grupo paramilitar, mas não representam, em relação aos demais grupos paramilitares, um comando central como existe nas Farc e no ELN. Com efeito, foram diversas as divergências entre as AUC e outros grupos paramilitares, principalmente após a morte de Carlos Castaño, ex-líder das AUC<sup>37</sup>. Tendo em vista esse aspecto fragmentário dos grupos paramilitares (International Crisis Group, 2007:3), é possível compreender algumas das dificuldades encontradas no processo de desmobilização, na medida em que os compromissos assumidos pelas AUC não necessariamente eram enxergados por outros grupos como suas próprias concessões. A própria presença das AUC como única parte paramilitar no Comitê de Verificação pode constituir um ponto controverso entre esses grupos armados, o que explicaria a resistência de alguns grupos em se submeter à desmobilização.

Outro ponto digno de nota relativo à reinserção está relacionado ao dilema para o Estado colombiano quanto a permitir ou não que os paramilitares desmobilizados se candidatem a cargos políticos. Por exemplo, nas eleições de outubro de 2007, Moisés Andrade e Alexander Pérez, ambos desmobilizados das AUC, candidataram-se, respectivamente, ao Conselho de Valledupar (no Estado de Cesar) e à Assembleia de Cesar. Além disso, Oscar Mira, desmobilizado do bloco Heróis de Granada, buscava sua reeleição à Prefeitura de Yalí (Antioquia)<sup>38</sup>. A princípio, a candidatura de paramilitares desmobilizados é legalmente admitida – tal qual ocorreu com integrantes dos grupos guerrilheiros M-19 e Exército Popular de Libertação nos anos 1990 –, desde que não tenham sido condenados em processo judicial. No entanto, con-

forme mencionado, a persistência do vínculo entre indivíduos desmobilizados e organizações criminosas, bem como a dificuldade de um desmantelamento de fato das estruturas de poder dos grupos paramilitares nas localidades dominadas por eles anteriormente, exige uma análise mais cautelosa. Fundamentalmente, parece problemática a sobreposição entre essa ilegalidade residual – entendida como a criação de um vínculo de ilegalidade distinto do anterior, que permanece como atividade armada à margem da lei – e uma nova condição de legalidade – traduzida no exercício dos direitos políticos por meio da candidatura. Além disso, podem-se questionar a transparência e a neutralidade do referido processo eleitoral na medida em que o vínculo dos candidatos desmobilizados com a ilegalidade pode resultar na coação dos habitantes locais a elegê-los. Tais fatos deixam à mostra contradições de fundo do processo de desmobilização dos paramilitares, bem como evidenciam a ausência de normas para casos complexos desse tipo. Mostram também certa tensão entre a existência de marcos regulatórios de internacionalização para atores externos, os quais aparecem mais institucionalizados, e a ausência de marcos normativos domésticos mais institucionalizados, no terreno doméstico do conflito.

Essa tensão entre a existência de um marco político-normativo para atores externos envolvidos em um processo de internacionalização e os déficits internos de regulação aparece clara quando se constatam os desacordos e as fortes críticas que atores externos (multilaterais, estados e atores não estatais) emitiam ao marco normativo cujo objetivo era regular o processo de desmobilização. Entre as vozes críticas à MAPP, encontram-se organizações não governamentais de direitos humanos<sup>39</sup>, alguns países da UE e determinadas agências da ONU, notadamente o ACNUDH. Tais atores se opuseram ao processo unilateral de paz do governo Uribe com grupos paramilitares desde sua origem. Os debates no Congresso colombiano acerca dos processos de desmobilização, desarmamento e reinserção se basearam, inicialmente, em um projeto de lei denominado Alternatividade Penal. Os países europeus e o ACNUDH protestaram, em um primeiro momento, sobre a concepção de “penalidade alternativa” presente no projeto de lei: acreditavam que esta abria demasiado espaço para a impunidade de combatentes paramilitares por violações atrozes aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário.

Posteriormente, a lei aprovada no Congresso foi novamente criticada pelos membros da UE e pelo ACNUDH, pois pouco desenvolvia a questão da verdade<sup>40</sup> e da reparação às vítimas. Nas palavras de

Cubides, que bem traduzem a posição europeia: “[...] a verdade como um suposto da justiça e da paz [...] foi subordinada, uma vez que o pragmatismo se impôs como conhecimento necessário: a busca da verdade pode ser impertinente em face de outros objetivos” (2006:60-61; tradução dos autores).

Holanda e Suécia, países que contribuem com a missão desde o início, comunicaram que, nos primeiros vinte meses de atividades da MAPP/OEA, o mandato desta não coincidiu com sua capacidade operativa, e as prioridades do mandato foram alteradas em função dos desdobramentos dos processos de desmobilização, desarmamento e reinserção. Tais críticas caminharam no sentido de condicionar a ajuda desses países à MAPP.

É importante destacar que, quatro meses após o estabelecimento da Missão da OEA em Bogotá, o representante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>41</sup>, Santiago Canton, declarou que a comissão cooperaria com a MAPP por meio de um acompanhamento mais próximo acerca do cumprimento das normas relativas a direitos humanos e a direito internacional humanitário nos processos de desmobilização e desarmamento. Isso porque, embora o Comitê de Verificação da MAPP recebesse denúncias de violação de cessação de hostilidades, não lhe competia denunciar ou relatar violações a direitos humanos, atribuição conferida à CIDH no âmbito da OEA. Canton também defendeu a necessidade de avançar no processo de desmobilização em direção aos outros grupos armados, além dos paramilitares<sup>42</sup>.

Desde os debates anteriores à aprovação da Resolução 859 (1397/04), a participação da CIDH no acompanhamento das atividades da MAPP é discutida, e sua definição é recorrentemente adiada. Com efeito, os seis informes da missão dedicaram pouco espaço à CIDH, restringindo-se a mencionar que “se iniciou essa coordenação e se explorou como tornar realidade um trabalho conjunto de assessoramento, comunicação e ação” (MAPP/OEA, 2004). Os relatórios seguintes revelam uma coordenação de baixo perfil entre a MAPP e a CIDH, na medida em que estas realizaram predominantemente atividades paralelas, à exceção de algumas oportunidades em que a comissão brindou assessoria técnica aos integrantes da MAPP em matéria de direitos humanos e de direito internacional humanitário.

De modo geral, a CIDH concentrou seus esforços nos temas de “justiça, paz e reparação” dos deslocados internos e das minorias, notadamente

comunidades indígenas e afrodescendentes. O primeiro ponto diz respeito a uma divergência quase intrínseca entre o governo colombiano e a CIDH, uma vez que esta se juntou às inúmeras organizações não governamentais de direitos humanos, ao ACNUDH e à UE no coro das críticas ao processo de negociação entre governo e grupos paramilitares. Para os membros da CIDH, a Lei de Justiça e Paz, aprovada em 2005, “[...] não estabelece incentivos para que os desmobilizados confessem a verdade sobre sua responsabilidade de forma exaustiva, em troca dos importantes benefícios judiciais que receberão” (CIDH, 2005; tradução dos autores). Em decorrência disso, a lei não oferece garantias para que os crimes cometidos sejam investigados e suas vítimas, devidamente reparadas, tampouco se ocupa do fortalecimento das instituições criadas com o objetivo de fazer justiça às vítimas. Mais precisamente, destaca-se o exemplo de uma dessas instituições, a Unidade Nacional de Fiscalía, que possui vinte fiscais encarregados de apurar milhares de massacres, execuções, desaparecimentos, sequestros, torturas, entre outros crimes. Em outras palavras, a CIDH compartilha da visão de diversas entidades em defesa dos direitos humanos, a de que a Lei de Justiça e Paz dá margem à impunidade por atos atrozes de violação aos direitos humanos, o que confronta a comissão diretamente com a MAPP.

Aqui, cabe a associação com os dois outros temas dos quais a CIDH tem se ocupado: o deslocamento forçado e os indígenas. Particularmente, preocupa à comissão a ausência de uma referência aos mecanismos de reparação à degeneração do tecido social causada aos povos indígenas, às comunidades afrodescendentes, às mulheres deslocadas e aos chefes de família, considerados alguns dos grupos mais vulneráveis à ação dos grupos armados. O caráter especial desses grupos deriva do fato de depararem com uma violência crescente, ainda que os índices oficiais de violação aos direitos humanos estejam em queda em todo o país.

Os sucessivos embates que foram travados entre o presidente Uribe e as organizações não governamentais e intergovernamentais de direitos humanos parecem ter contribuído para o aumento do distanciamento entre a MAPP e a CIDH. Mostra disso é que a CIDH publicou apenas dois relatórios de acompanhamento sobre os processos de desmobilização e desarmamento dos grupos paramilitares: um em dezembro de 2004 e outro em outubro de 2007<sup>43</sup>. Essa lacuna entre os dois relatórios pode ser explicada pela reação negativa do governo colombiano ao tom excessivamente crítico do primeiro informe da comissão,

o qual concentrou suas críticas na ausência de clareza jurídica e na falta de garantias à justiça, à paz e à reparação às vítimas do conflito no processo de desmobilização dos grupos paramilitares.

### **MAPP: UM CASO COMPLEXO DE INTERNACIONALIZAÇÃO ENVOLVENDO ATORES EXTERNOS**

Um aspecto complexo da internacionalização do conflito colombiano refere-se à maneira com que os aspectos organizacionais e operacionais de um órgão de mediação internacional – nesse caso, a MAPP/OEA – podem revelar elementos de relevância não somente do conflito mas também da relação de um organismo multilateral com um estado poderoso – desenvolvimento esse que pode contestar teses do neorrealismo contemporâneo, segundo as quais organizações são funcionais ou instrumentais aos poderes estatais mais fortes<sup>44</sup>.

No período compreendido entre fevereiro de 2004 e dezembro de 2005, a falta de recursos para a realização das tarefas da MAPP constituiu seu principal desafio. A missão não dispõe de um fundo regular para seu funcionamento, de forma que os recursos são obtidos mediante “contribuições voluntárias”. Nos primeiros meses, os seis funcionários que constituíam a MAPP<sup>45</sup> direcionaram seus esforços para a busca de financiamento junto a entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais<sup>46</sup>. Em face da hesitação de alguns desses atores quanto ao processo de paz com os paramilitares e ao mandato da missão, o governo colombiano teve que desembolsar US\$ 1 milhão para que esta começasse a funcionar.

Em dezembro de 2005, a MAPP já contava com 22 oficiais de verificação (10 internacionais e 12 colombianos), um escritório principal em Bogotá, seis regionais<sup>47</sup> e uma equipe móvel, com jurisdição de 14 departamentos. A obtenção de recursos, em finais de 2005, junto a EUA<sup>48</sup>, Canadá, Suécia, Holanda, Brasil<sup>49</sup> e Espanha, possibilitou à missão desencadear um processo de reestruturação com vistas ao fortalecimento de seu papel estratégico. A reestruturação da MAPP partiu da observação de duas debilidades principais no desenvolvimento de suas atividades: uma relativa ao acesso e à sistematização das informações; e outra, à imagem pública da missão, abalada pela percepção de falta de transparência. A reforma envolveu, portanto, a criação de unidades especializadas visando ao fortalecimento da MAPP especialmente nesses aspectos.

Nesse sentido, foi estabelecida a Unidade de Análise, encarregada de sistematizar e analisar a informação recolhida pelos integrantes da missão nas atividades de verificação; elaborar os informes<sup>50</sup> e outros documentos com as informações; e manter contato dinâmico com as equipes móvel e regionais. Quanto ao aprimoramento da imagem pública e das relações interinstitucionais da MAPP, foi criada a Unidade de Relações Exteriores, responsável pelo estabelecimento de canais de comunicação mais formais para a transmissão de informações sobre os processos de desmobilização, desarmamento e reinserção, e a sensibilização sobre o mandato nos âmbitos nacional e internacional. Por fim, em meados de 2006, foi formada uma Unidade de Projetos cujos objetivos são a identificação, o desenho, a execução, a avaliação e o monitoramento de processos participativos, iniciativas e projetos voltados para as vítimas do conflito armado em regiões em que os grupos paramilitares se faziam mais presentes anteriormente à desmobilização.

Note-se que as preocupações presentes no processo de reestruturação da MAPP/OEA giram em torno de dois aspectos cruciais a um regime internacional: a qualidade da informação e a transparência em sua transmissão (Young, 2000). O fato de constituir uma missão de observação permanente *in loco* faz da MAPP uma fonte privilegiada de informações qualificadas. Nesse sentido, a missão possui potencial para reduzir a assimetria de informação e a incerteza entre os países membros da OEA. Tal função é relevante sobretudo para os países que investem em mecanismos de cooperação com vistas à resolução do conflito armado colombiano, como Espanha, EUA, Holanda e Suécia. O desempenho da MAPP interessa ainda aos países que integram a OEA, em virtude de a missão lidar com uma crise cujo efeito desestabilizador se propaga para outras regiões do hemisfério. Conforme argumentado, a MAPP vinha apresentando alguns problemas na organização e na distribuição das informações às quais tem acesso. Foi justamente sobre esses pontos que incidiram as preocupações na reestruturação da missão.

Isso posto, note-se que os desdobramentos decorrentes da instalação da MAPP/OEA na Colômbia ainda são muito recentes, de modo que é prematura qualquer avaliação de seus impactos mais acabados, em um processo complexo como a desmobilização, o desarmamento e a reinserção. No entanto, as informações anteriores possibilitam o delineamento de algumas análises interessantes. A MAPP representa um marco na trajetória de resolução do conflito armado colombiano, pois

corresponde à primeira missão de paz conduzida por uma organização internacional na Colômbia. Antes disso, a ONU havia sido pressionada pelo governo colombiano para que enviasse uma missão humanitária à Colômbia<sup>51</sup>, mas se mostrou evasiva diante da solicitação.

A missão também constitui um marco no tratamento da OEA ao conflito armado colombiano. Conforme visto, anteriormente à instalação da MAPP, a Organização tratava apenas de forma tangencial do conflito colombiano. Mais precisamente, no âmbito da Cicad, a vinculação entre os temas de armas ligeiras e o narcotráfico permitiu o estabelecimento de certo grau de notoriedade – ainda que de forma tímida – ao conflito armado. Este também foi objeto de mais atenção da CIDH em ocasiões pontuais, sobretudo nas visitas de relatores *in loco* em 1980, 1990, 1992, 1997 e 2001. Além disso, o Conselho Permanente e a Assembleia Geral limitaram-se a declarações de cunho político em diversas ocasiões e, em sua maioria, em reação a episódios violentos na Colômbia. Tais declarações se tornaram mais recorrentes no contexto posterior aos atentados de 11 de setembro, haja vista a notoriedade adquirida pelo conflito colombiano no contexto hemisférico.

Nesse sentido, a MAPP poderia bem significar um divisor de águas nas relações entre Colômbia e OEA, uma vez que o estabelecimento de uma missão permanente *in loco* implicou maior vínculo político entre o país e a Organização. Ademais, a periódica prestação de contas realizada pela MAPP acerca de suas atividades contribuiu para um debate permanente sobre o conflito. Mais do que isso, no que diz respeito ao governo Uribe, a missão incorpora uma espécie de atestado de solução multilateral como compensação à prioridade atribuída à relação unilateral com os EUA.

De fato, a partir da instalação da MAPP/OEA na Colômbia, tornou-se problemático afirmar com precisão que a política da Organização para o conflito armado reflete as preferências estadunidenses – característica preponderante das atividades da OEA em parte considerável de sua trajetória (Diamint, 2000; Tickner, 2000; Villa, 2008). Esse desdobramento do processo de internacionalização, como anunciado, questiona a ideia neorrealista (de autores como Mearsheimer) sobre a instrumentalidade das organizações internacionais em face dos grandes poderes. A relação direta da MAPP com o processo de paz junto aos paramilitares forçou os EUA a assumirem, em diversas ocasiões, uma postura de distanciamento. Talvez a explicação mais plausível para isso

seja a incompatibilidade entre a política antiterrorismo dos EUA e o processo de paz com as AUC, grupo incluído em 2001 na lista das Foreign Terrorist Organizations (FTOs) do Departamento de Estado dos Estados Unidos. As FTOs designam as organizações internacionais consideradas terroristas, uma ameaça à segurança nacional dos EUA.

A solução encontrada pelos organismos estadunidenses para se inserir no processo de internacionalização pelo envolvimento foi marcar o distanciamento da MAPP/OEA por meio de uma dupla estratégia. De um lado, a ajuda estadunidense à MAPP/OEA foi destinada somente a programas tangenciais à política de desmobilização de paramilitares – por exemplo, a reinserção de crianças soldados; de outro, a concessão de ajuda à missão foi vinculada a uma série de exigências, em sua maioria relacionadas ao resguardo dos direitos humanos no processo de desmobilização (*El Tiempo*, 22/6/2004). Mais precisamente, tais condições são: a MAPP deve se dedicar *exclusivamente* ao papel de verificação; os terroristas devem estar concentrados em uma zona de desmobilização; deve existir um marco legal na Colômbia que estabeleça sanções àqueles que violarem direitos humanos e que possuírem vínculo com o narcotráfico; e a CIDH deve assessorar a missão. No entanto, diversos desses pontos ainda não atingiram um grau satisfatório, o que não implicou o cancelamento da ajuda dos EUA à MAPP. Por outro lado, a formulação de uma estratégia em duas vias (ação indireta e condicionamento, conforme mencionado) pode ser interpretada de uma perspectiva mais otimista. Tais esforços foram empreendidos *apesar* do obstáculo imposto pela legislação estadunidense a fim de que os EUA se fizessem presentes – com ressalvas – na empreitada do presidente Uribe junto aos grupos paramilitares.

Como sustentado, entretanto, o caso da MAPP/OEA exige uma análise mais cuidadosa, na medida em que encerra contradições em relação às quais os EUA ainda se encontram em processo de adaptação. De certo modo, o embate já era esperado: a política ambígua da gestão de Uribe em direção aos paramilitares data de 2003, quando teve início o processo de negociação com o grupo. Essa aproximação se mostrou diametralmente oposta à conduta adotada pelo governo colombiano em relação às guerrilhas, contra as quais ordenou uma ofensiva militar incisiva no Sul do país – o Plano Patriota. Aos olhos dos EUA, o apoio à vertente militar da Política de Segurança Democrática<sup>52</sup> e do Plano Patriota não contradizia a política antiterrorista estadunidense, defendida

de forma inequívoca nos fóruns regionais e globais após os atentados de 11 de setembro. O mesmo não ocorreu com o apoio ao processo de negociação com os paramilitares e à MAPP, o qual expunha contradições entre o combate a organizações terroristas e a política de segurança do governo de Álvaro Uribe.

É importante observar ainda que a missão não usufrui dos recursos do Fundo Regular da OEA – dentro do qual os EUA respondem por aproximadamente 64% –, mas sim de contribuições voluntárias. Nesse quadro, os recursos oriundos de países europeus constituem parcela representativa do orçamento da MAPP/OEA, comparativamente àqueles destinados pelos EUA. Por exemplo, para o ano de 2005, o orçamento da MAPP foi de US\$ 10 milhões. Em outubro de 2004, a Holanda comprometeu-se a transferir aproximadamente US\$ 1,2 milhão para a desmobilização de 1.000 paramilitares até 2006. Ao longo de 2005, a Noruega transferiu US\$ 307 mil para a missão; a Suécia ofereceu US\$ 600 mil para um programa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) voltado para a desmobilização de soldados crianças; e a Irlanda comprometeu-se a entregar US\$ 500 mil em três anos. Os EUA, por sua vez, transferiram US\$ 520 mil à MAPP<sup>53</sup>. Dessa forma, por responderem por parcela representativa do total de recursos, países como Holanda, Suécia e Espanha encontram maior espaço político no planejamento das atividades da missão. Nesse sentido, diferentemente da política militar para o conflito armado – na qual existe um antagonismo marcado entre as iniciativas estadunidense e europeia –, o caso da MAPP/OEA, uma iniciativa regional, revela certa complementaridade entre os recursos originados dos EUA e da Europa.

Embora não se tenha encontrado a parcela do orçamento da OEA absorvida pela Colômbia por meio de programas dos quais é beneficiária, alguns dados possibilitam uma reflexão interessante. Os EUA contribuem anualmente com US\$ 45 milhões para o Fundo Regular da OEA<sup>54</sup> e respondem por mais de 64% dos recursos da Organização. Se a Colômbia absorvesse toda essa cota – o que não ocorre –, entre 1997 e 2006, o país andino teria recebido dos EUA uma ajuda de US\$ 450 milhões via OEA. Em contrapartida, a Colômbia recebeu diretamente dos EUA, nesse mesmo período, um total de aproximadamente US\$ 5,256 bilhões, aplicados em programas bilaterais de ajuda militar (US\$ 4,36 bilhões) e econômica e social (US\$ 895,7 milhões)<sup>55</sup>. O distanciamento com que os EUA trataram o conflito colombiano no âmbito da OEA, in-

clusive após a instalação da MAPP (*El Tiempo*, 1º/2/2005), reforça a lógica da assimetria entre recursos unilaterais e multilaterais observada anteriormente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existem algumas considerações dignas de nota em relação à MAPP/OEA. A primeira delas diz respeito aos eixos de atuação e às agências da OEA voltadas para os conflitos regionais que envolvem atores governamentais e não governamentais. Conforme mostrado pelas tensões diplomáticas entre Colômbia e Equador em 2008, a OEA dispõe de escassos mecanismos de atuação institucional para conflitos intraestatais com potencialidades de *spill over* para outros países (Herz, 2008; Villa, 2008). A MAPP constitui, nesse sentido, um sinal da capacidade de gestão de conflitos complexos, que extrapolam as fronteiras conceituais do que tradicionalmente se entende por segurança, partes envolvidas e até mesmo guerra. Embora a OEA tenha endossado a “segurança multidimensional” em muitas de suas declarações e resoluções, pouco disso havia sido traduzido na atuação de seus mecanismos institucionais. A MAPP constitui um passo significativo nessa direção.

Em segundo lugar, como já destacado, a missão usufrui de um fundo de composição aberta, desvinculado do orçamento regular da OEA, elemento que permitiu a participação expressiva de países europeus no provimento de recursos à MAPP. Esse aspecto atribuiu um grau de complexidade maior à missão, na medida em que implicou a imposição de condicionantes externos àqueles evocados pela OEA à sua atuação.

Em terceiro lugar, os pontos de atrito entre o mandato da MAPP e a Lei de Justiça e Paz motivaram diversas críticas internacionais em relação ao processo de desmobilização levado a cabo pela gestão Uribe. Isso parece ter produzido um efeito contrário ao desejado pelo governo colombiano: em vez de representar um atestado de apoio multilateral, cultivou a imagem de inflexibilidade de Uribe e de fraqueza da OEA, uma vez que a MAPP foi engessada e silenciada por aquela administração.

Isso nos leva a uma reflexão interessante no que tange à relação do governo colombiano com os principais atores envolvidos no processo aqui denominado “internacionalização do conflito armado colombiano”.

no". Em um balanço geral, o *status* de parceiro mais fiel dos EUA na América do Sul atribuído à Colômbia não tem operado em um sentido favorável ao país andino em diferentes aspectos. A opção das lideranças políticas colombianas do pós-Guerra Fria pelo estreitamento dos laços com os EUA correspondeu, na verdade, a uma característica histórica na trajetória de política externa do país. Com efeito, o *respice polum* ("mirar ao polo") – no caso, uma alusão à potência hemisférica EUA – constituiu o paradigma dominante nas gestões presidenciais colombianas em maior ou menor intensidade (Carrizosa, 1988).

Esse paradigma da política externa colombiana refletiu de forma inequívoca as diretrizes da administração Álvaro Uribe. Ao fim e ao cabo, o unilateralismo em direção aos EUA foi de encontro ao multilateralismo pretendido pela Colômbia como tentativa de minimizar o impacto do estigma de "país problema" sobre sua inserção nos diversos fóruns internacionais. Esse embate entre unilateralismo e multilateralismo se tornou, por assim dizer, uma característica da política externa colombiana no pós-Guerra Fria, com os devidos custos econômico-sociais para a Colômbia. Dentre eles, destaca-se a persistência do narcotráfico, apesar dos expressivos montantes destinados ao país, bem como de grupos armados à margem da lei após um processo de desmobilização mal-estruturado, que relega a segundo plano os direitos à verdade, à justiça e à reparação às vítimas do conflito. Esse quadro resulta no enfraquecimento das instituições judiciais e dos pilares eleitorais da Colômbia, que permanecem frágeis diante da ameaça dos grupos à margem da lei.

No que diz respeito aos efeitos do embate multilateralismo/unilateralismo, especificamente sobre a dinâmica do conflito armado, é plausível concluir que essa tensão é projetada sobre a relação entre os atores – nacionais e estrangeiros – envolvidos nos esforços de resolução do conflito. Dito de outra forma, as características essencialmente distintas dos dois polos em torno dos quais as iniciativas internacionais passaram a ser formuladas – EUA e UE – operaram mais no sentido do confronto das propostas do que propriamente do diálogo conjunto, com vistas a uma formulação mais completa e complexa, que corresponderia mais apropriadamente a um conflito de longa duração tal qual o colombiano. É preciso lembrar, entretanto, que, nessa preponderância da concorrência em detrimento da cooperação entre os atores interna-

cionais voltados para a problemática colombiana, as maiores perdas recaem sobre a Colômbia.

(Recebido para publicação em março de 2012)

(Reapresentado em maio de 2012)

(Aprovado para publicação em maio de 2012)

## NOTAS

1. Ver [http://www.codhes.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=187&Itemid=51](http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=187&Itemid=51). Acesso em 17/3/2012.
2. Essa é uma linha de pesquisa que tem crescido sobretudo entre os estudiosos colombianos. Para um mapeamento do debate na literatura especializada, ver Álvarez e Rettberg (2008).
3. Esse aspecto chegou a ser enfatizado em diversos mecanismos de cooperação entre a região andina e a União Europeia. A partir do reconhecimento do princípio de responsabilidade compartilhada, a Europa passou a priorizar programas domésticos de combate à exportação de precursores químicos utilizados pela indústria da droga nos países andinos (Estievenart, 2006).
4. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), em 2004, cerca de 8.300 colombianos se refugiaram no Equador, 1.000 no Panamá, 200 na Venezuela e 130 no Brasil e no Peru. Ressalta-se que o principal destino desses refugiados são os EUA, que receberam, em 2004, 14.900 refugiados. Ver <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/441687ff0.pdf>. Acesso em 13/8/2012.
5. Pode ocorrer também que o recrudescimento de um conflito armado conduza ao isolamento de um país. Com efeito, esse foi o quadro observado em alguns casos africanos. Não cabe, entretanto, aplicá-lo ao colombiano, uma vez que, mesmo durante o governo Samper (1994-1998), quando os EUA conduziram uma política de isolamento do presidente, a ajuda estadunidense continuou a ser transferida para a Colômbia, de forma mais direta à Polícia Nacional Colombiana. Para mais detalhes, ver Viana (2012:cap. 4).
6. Para um estudo detalhado acerca do envolvimento desses atores, ver Viana (2012).
7. O termo “interméstico” foi cunhado por Manning (1977) para se referir a uma agenda constituída de temas simultaneamente domésticos e internacionais em sua essência. Por meio de sua formulação, o autor advogava que as fronteiras tradicionais entre “doméstico” e “internacional” haviam se tornado obsoletas na análise contemporânea. Os exemplos mais recorrentes de temas intermésticos são: as drogas, a imigração, o meio ambiente e o comércio internacional – muitos dos quais estão presentes na agenda doméstica colombiana para o conflito armado. Para Manning, na abordagem interméstica, a formulação de uma política tende a emergir de uma série de

acordos que não podem ser interpretados segundo os axiomas tradicionais, nos quais é sublinhada a ideia de interesse nacional.

8. Por meio de encontros periódicos – sob o nome de “Mesas de Doadores” –, o presidente colombiano apresentava um portfólio de projetos que careciam de investimentos a potenciais doadores europeus, asiáticos e americanos (grupo que ficou conhecido como G-24). O Fundo de Investimentos para a Paz complementava essa estratégia na medida em que constituía um canal com vistas a agilizar e efetivar a transferência de recursos internacionais para o programa de paz.
9. Em fevereiro de 2001, o Parlamento Europeu aprovou, por 474 votos a favor, 1 contra e 33 abstenções, uma resolução que determinava a oposição do bloco ao Plano Colômbia. Ver <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2001-0087&language=EN>. Acesso em 16/3/2012.
10. Além do recorrente endosso ao trabalho das agências da ONU na Colômbia nas declarações assinadas pela UE, o bloco europeu privilegiou uma estratégia descentralizada de ação no país andino por meio dos Laboratórios de Paz. Considerados pela Comissão Europeia “o programa mais importante de cooperação financeira e técnica da UE na Colômbia”, os laboratórios foram estabelecidos em regiões com indicadores elevados de violência, pobreza e expulsão e recepção da população deslocada. (Para mais informações, ver [http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&sourc=web&cd=2&ved=0CDYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.prodepaz.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddокументo%26id%3D14%26Itemid%3D126&ei=iXkpUPGYPK2y0QGdhIHADA&usg=AFQjCNHbIQNOq5FY9wDnzA036hyI18KxgA&sig2=zrtfBDosH8iRlkTGpiVf6g](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&sourc=web&cd=2&ved=0CDYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.prodepaz.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddокументo%26id%3D14%26Itemid%3D126&ei=iXkpUPGYPK2y0QGdhIHADA&usg=AFQjCNHbIQNOq5FY9wDnzA036hyI18KxgA&sig2=zrtfBDosH8iRlkTGpiVf6g). Acesso em 13/8/2012.) Dos cerca de US\$ 230,72 milhões não reembolsáveis já transferidos pela Comissão Europeia à Colômbia, cerca de US\$ 84,4 milhões (até 2005) foram destinados aos Laboratórios de Paz I e II. É digno de nota que a participação europeia na distribuição dos recursos dos Laboratórios de Paz ultrapassa os 80%, cabendo ao governo colombiano cobrir o restante. Ver Viana (2012).
11. De modo geral, o argumento de que as Farc retiram do narcotráfico recursos para a compra de armamentos deriva da premissa de que é improvável que a expansão dessa guerrilha, observada desde a década de 1980 – mas de forma mais acentuada a partir da década de 1990 –, tenha sido financiada somente por recursos advindos de sequestros e extorsões. Para uma análise mais aprofundada acerca das disputas e articulações institucionais no processo de formulação do conceito de narcoguerrilha, ver Viana e Viggiano (no prelo).
12. Essa emenda (que leva o nome do senador que a propôs) foi aprovada em meados da década de 1990. Inserida na dinâmica da luta antidrogas, a Emenda Leahy proibia a transferência de ajuda militar dos EUA a qualquer país cujas tropas ou oficiais do Exército estivessem envolvidos em violações de direitos humanos.
13. Ver <http://www.fcce.org.br/congresso-dos-eua-aprova-acordo-de-livre-comercio-com-a-colombia>. Acesso em 16/3/2012.
14. Em contraste com a oposição contundente do Parlamento Europeu ao Plano Colômbia – expressa em sua Resolução de 2001, “European Parliament Resolution on Plan Colombia and Support for the Peace Process in Colombia” –, a Comissão Europeia, braço executivo da UE, revelou-se disposta a manter seu alinhamento aos princípios

norteadores da cooperação europeia *por meio* do Plano Colômbia. Assim, a Comissão definiu dois componentes sociais do Plano para nortear suas iniciativas: medidas incisivas contra a produção e o tráfico de drogas, e ajuda voltada para o desenvolvimento com foco em fatores sociais e econômicos. A fim de reduzir os impactos da Resolução do Parlamento Europeu, a Comissão Europeia patrocinou a visita de uma delegação de especialistas à Colômbia para que avaliassem os projetos de assistência social e econômica que poderiam ser financiados. Ainda foi necessário que a Comissão enfatizasse que não perderia de vista as preocupações da sociedade civil e o respeito aos direitos humanos, bem como assegurasse que tais recursos não seriam direcionados ao componente militar do Plano Colômbia. Foi com tais ressalvas, portanto, que a Comissão aprovou, em outubro de 2000, um plano de ajuda no valor de US\$ 90 milhões para financiar projetos de desenvolvimento alternativo e apoio humanitário de 2001 a 2006 (Ramírez, 2004:111).

15. Ver [http://www.minambiente.gov.co/documentos/4990\\_080310\\_declar\\_cartagena.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/4990_080310_declar_cartagena.pdf). Acesso em 16/3/2012.
16. Ver <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/LondonDeclaration.pdf>. Acesso em 16/3/2012.
17. O documento original está disponível em [http://www.minambiente.gov.co/documentos/4990\\_080310\\_declar\\_cartagena.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/4990_080310_declar_cartagena.pdf). Acesso em 19/1/2009.
18. Os dados encontram-se disponíveis no *site* da Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social): <http://www.accionsocial.gov.co>. Acesso em 13/8/2012.
19. O presidente Pastrana anunciou o rompimento do processo de negociação levado a cabo junto às Farc após o sequestro, em fevereiro de 2002, de um avião da Avianca, fazendo de todos os seus passageiros reféns.
20. De acordo com a definição da ONU, há duas categorias de armas: 1) armas de destruição em massa, entendidas como as armas nucleares, com componentes radioativos, químicos e biológicos; e 2) armas convencionais, que se distinguem entre *pesadas e ligeiras*.
21. A verificação é um tipo de assistência técnica que observa permanentemente o cumprimento dos acordos que constituem o escopo de seu mandato. Além disso, realiza balanços sobre os avanços e os retrocessos identificados no processo. As recomendações apresentadas nos informes elaborados e divulgados nos âmbitos nacional e internacional pressionam as partes a cumpri-las.
22. Em linhas gerais, os revolucionários sandinistas tomaram o controle do Estado em 1979 e passaram a contar com a ajuda do bloco soviético para a compra de armamentos. Em oposição aos sandinistas, formou-se um grupo armado de “contrarrevolucionários”, conhecidos como “contras”, os quais receberam financiamento estadunidense para seus armamentos. Para saber mais sobre as intervenções internacionais nesse conflito de diferentes perspectivas, ver Ramírez (2004).
23. Atribuiu-se à Ciav a desmobilização de mais de 22.000 “contras” em 1990. As atividades dessa comissão foram exercidas em cooperação com a ONU: após coordenar a desmobilização, a Ciav auxiliava o Grupo das Nações Unidas para a América Central (ONUCA na sigla em inglês) na recepção e na destruição das armas ligeiras resultantes do desarmamento.

24. A Declaração de Ixtapa foi assinada em 20/4/1990 e está disponível em [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Ixtapa\\_SPA.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Ixtapa_SPA.asp). Acesso em 13/8/2012.
25. Ver AG/RES. 1237 (XXIII.O/93). Disponível em <http://www.oas.org>. Acesso em 1/9/2008.
26. A primeira ocorreu em Washington, ainda em 1993, e consistiu em uma reunião preparatória. A segunda, realizada em Buenos Aires, em 1994, constituiu uma reunião de especialistas.
27. A indústria armamentista estadunidense é uma das que mais lucram no mundo. De acordo com Call (1995:87), no início da década de 1990, os EUA chegaram a dominar o mercado global de armas, passando a responder por 60% do mercado em 1992 – na década de 1980, essa porcentagem girou em torno dos 20%. As vendas para os países do chamado Terceiro Mundo, entretanto, caíram nos últimos anos; daí o forte *lobby* exercido pelos principais produtores estadunidenses, que desejam assegurar suas vendas ao exterior.
28. A experiência adquirida pelo pessoal da OEA nos conflitos centro-americanos contribuiu para a definição das linhas gerais que nortearam o papel da MAPP. Mostra disso é que o ex-chefe da missão, Sergio Caramagna, foi diretor da Secretaria da OEA na Nicarágua (1997-2004).
29. A proposta de Uribe argumentava que missões que combinavam ações civis e militares foram implementadas pela ONU nos conflitos de Kosovo e Afeganistão. Segundo o presidente colombiano, tais conflitos e, posteriormente, a guerra no Iraque de 2003 apresentavam a mesma gravidade que o caso colombiano e, no entanto, este não recebia a devida atenção por parte do Conselho de Segurança da ONU. A proposta de Uribe constituiu objeto de grandes controvérsias nos dois primeiros anos do mandato do presidente da Colômbia. Para mais informações, ver El Tiempo (4/10/2002; 25/1/2003; 22/6/2003).
30. Ver Asamblea General de la OEA (2003); Permanent Council of the OAS (2004).
31. Disponível em <http://web.presidencia.gov.co/leyes/2005/julio/ley975250705.pdf>. Acesso em 12/1/2009.
32. Assinado em 13 de maio de 2004, o Acordo de Fátima estabeleceu uma região, localizada em Tierralta (Córdoba), na qual os processos de desmobilização e desarmamento se concentrariam.
33. “Artigo 2: Escopo da lei, interpretação e aplicação normativa. A presente lei regula o concernente à investigação, processamento, sanção e benefícios judiciais das pessoas vinculadas a grupos armados organizados à margem da lei, como autores ou partícipes de atos delitivos cometidos durante e por ocasião do pertencimento a esses grupos, que tenham decidido se desmobilizar e contribuir decisivamente para a reconciliação nacional” (disponível em <http://web.presidencia.gov.co/leyes/2005/julio/ley975250705.pdf>; tradução dos autores).
34. No primeiro ano de seu mandato, em dezembro de 2002, Uribe designou uma Comissão Exploratória para a Paz com a finalidade de realizar contatos com os grupos paramilitares que haviam manifestado disposição em negociar para a paz. Em decorrência das divergências de interesse entre os grupos paramilitares, foram criadas, em janeiro de 2003, quatro mesas paralelas de diálogo com as AUC, o BCB, a Aliança Oriental e as Autodefesas Campesinas do Magdalena Medio (ACMM). Foi a mesa de

diálogo com as AUC que resultou em maiores avanços: em julho de 2003, foi assinado o Acordo de Santa Fé de Ralito, no qual as AUC se comprometeram a desmobilizar a totalidade de seus membros até dezembro de 2005, e o governo colombiano se comprometeu com o programa de reinserção.

35. Os novos grupos possuem características distintas dos paramilitares: dedicam-se exclusivamente ao narcotráfico e ao delito e, ao contrário dos “senhores da guerra” do passado, que possuíam vínculos com políticos e empresários locais, buscam passar despercebidos. Esses bandos delinquentes possuem mais poder no Baixo Cauca Antioqueño, San Martín, Cesar, Sul de Bolívar, Costa Pacífica nariñense em Puerto Asís (Putumayo). Ainda cabe mencionar que, até abril de 2008, registravam-se 860 assassinatos de reinseridos. Ver MAPP/OEA (2006).
36. Até abril de 2008, calcula-se que 860 desmobilizados tenham sido assassinados.
37. Ver <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso-profecia-de-carlos-castano>. Acesso em 16/3/2012.
38. Para mais informações sobre a repercussão do caso na mídia colombiana, consultar o jornal *El Tiempo* de 2007.
39. Em 3 de fevereiro, por exemplo, a Human Rights Watch (HRW) enviou ao secretário-geral da OEA uma carta, por meio da qual pedia a suspensão do convênio assinado com o governo colombiano. Para a HRW, o documento não permite que a OEA cumpra plenamente o papel na verificação do processo de paz, na medida em que não permite que a MAPP emita juízos a respeito de decisões jurídicas e de políticas adotadas pelo governo colombiano, a menos que este o solicite. O conteúdo da carta está disponível em <http://www.hrw.org/en/news/2004/02/04/letter-foreign-ministers-member-states-oas>. Acesso em 12/1/2009.
40. Segundo Cubides, o artigo 57, que trata do “dever de memória”, entende verdade como “[...] um trabalho para os historiadores das gerações seguintes; é a eles que corresponde a tarefa da verdade, sendo a tarefa atribuída ao Estado do presente [...] apenas a ‘Conservação dos Arquivos’ (que é a denominação dada ao antepenúltimo capítulo da lei)” (2006:61; tradução dos autores).
41. A CIDH foi criada pela Resolução VIII, aprovada em 1959. Quando da reforma da OEA de 1967, a comissão foi incluída entre os principais órgãos da Organização. O processo de institucionalização da CIDH foi reforçado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos – ou Pacto de São José –, aprovada em 1978. O referido pacto considera a CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos as duas instituições de referência hemisférica na promoção e no resguardo dos direitos humanos. A comissão possui sete integrantes, os quais são eleitos na Assembleia Geral da OEA entre candidatos apresentados pelos governos dos estados membros para um período quadrienal, sendo possível sua reeleição por uma vez. O estatuto atual da CIDH, adotado em 1979, estipula as seguintes atribuições: 1) realizar visitas *in loco* a quaisquer países membros da OEA, atividade que exige consentimento ou convite por parte do Estado receptor; 2) elaborar informes de avaliação acerca do processo de implementação de medidas de proteção aos direitos humanos e formular recomendações aos estados; 3) solicitar informes aos estados a respeito da conduta destes em matéria de direitos humanos; e 4) assessorar os governos em temas relacionados a direitos humanos. A comissão também pode atuar a partir de denúncias de violação ao Pacto de São José feitas por algum estado membro, ou mesmo por qualquer indiví-

duo, grupo de indivíduos ou entidade não governamental, desde que tenham sido exauridos os recursos judiciais internos. Constitui etapa essencial desse processo a realização de investigações, ao final das quais a CIDH analisa os dados, recolhe provas e apresenta ao Estado investigado um primeiro informe a respeito da situação, em relação ao qual o Estado tem a obrigação de se manifestar. Caso não o faça dentro de três meses, o caso é levado à Corte Interamericana. Para mais informações, ver Defensoría del Pueblo (1997).

42. Para mais informações, ver informe disponível em [http://www.oas.org/oaspag/press\\_releases/press\\_release.asp?sCodigo=C-015/04](http://www.oas.org/oaspag/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-015/04). Acesso em 30/7/2008.
43. Os dois relatórios estão disponíveis em <http://www.cidh.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPIACION.pdf>. Acesso em 12/1/2009.
44. De acordo com Mearsheimer, “apesar da retórica sobre a força crescente das instituições internacionais, há pouca evidência de que estas tenham um poder significativo para agir em sentido contrário aos ditames do realismo [...]. Certamente, estados às vezes operam por meio de instituições e se beneficiam ao fazê-lo. No entanto, os estados mais poderosos no sistema criam e moldam as instituições de tal maneira que possam manter, quando não aumentar, seu próprio modelo de poder mundial” (2001:364; tradução dos autores).
45. Nos primeiros meses de atividade, a MAPP era constituída de: chefe da missão, sub-chefe e mais quatro funcionários internacionais.
46. O primeiro informe trimestral da MAPP apresentava uma proposta de orçamento no total de US\$ 1,5 milhão por ano, dividido em: contratos internacionais (US\$ 427.000); viagens internacionais (US\$ 161.520 por dia); equipe local (US\$ 364.100); viagens domésticas (US\$ 63.000 por dia); manutenção de paz e promoção aos direitos humanos (US\$ 25.760); manutenção e comunicação (US\$ 179.400); e compra de equipamentos (US\$ 279.220). Ver MAPP/OEA (2004) e El Tiempo (4/6/2004).
47. Os escritórios regionais localizam-se em: Cúcuta (Departamento de Santander e Sul de Cesar), Medellín (Departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda e Quindío), Valledupar (Magdalena, Atlántico, Cesar e Guajira), Montería (Córdoba, Norte de Bolívar, Sucre, Zona de Ubicación Temporal; essa última é a região em que se concentravam os paramilitares em processos de desmobilização e desarmamento com o objetivo de facilitar a atividade da verificação), Urabá (Departamentos de Urabá – Antioqueño e Chocoano) e Magdalena Medio (Departamentos de Santander, Sul de Bolívar, Puerto Boyacá e Puerto Berrío). Esse último substituiu, em meados de 2005, o de Cali, aberto no início desse ano e fechado por motivos de segurança.
48. O direcionamento de fundos dos EUA à MAPP enfrentou alguns problemas de ordem jurídica. O entrave envolvia a incompatibilidade entre a aprovação da ajuda no Congresso estadunidense e a legislação que proíbe a concessão de ajuda para grupos terroristas – entre os quais, as AUC. Em dezembro de 2004, o Congresso dos EUA aprovou o desembolso de US\$ 3,5 milhões para financiar as atividades de desmobilização levadas a cabo pela MAPP, os quais seriam operados pela USAID. A saída para a resolução do impasse foi tornar indireta a ajuda à MAPP, tal qual fizera em 2004, quando o país norte-americano investiu cerca de US\$ 1 milhão em programas como a reintegração das crianças soldados desmobilizadas à sociedade (El Tiempo, 14/12/2004).

49. Para uma revisão ampla do papel desempenhado pelo Brasil no conflito colombiano, ver Cepik e Borba (2010).
50. Os informes da MAPP estão disponíveis em [http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=82](http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=82). Acesso em 13/8/2012.
51. Conhecida como “capacetes azuis à colombiana”, tal missão auxiliaria o governo da Colômbia na proteção da população não combatente, notadamente dos deslocados internos. Essa solicitação foi feita por Uribe em duas ocasiões: entre 1995 e 1997, quando governador do Departamento de Antioquia; e entre 2002 e 2003, nos primeiros anos de seu mandato na presidência. Por meio do assessor Volker Petzoldt, a ONU comunicou que não vincula suas missões humanitárias a capacetes azuis e propôs, em vez disso, incrementar seus esforços humanitários no país. Ver *El Tiempo* (4/10/2002).
52. Durante sua campanha presidencial, Uribe apresentou um plano estruturado de segurança para a Colômbia – a Política de Segurança Democrática – com dois objetivos centrais: recuperar a integridade territorial do Estado colombiano e restituir a autoridade do Estado. Ver <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>. Acesso em 16/3/2012.
53. Essas informações encontram-se disponíveis em Alta Consejería Presidencial para la Reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co>. Acesso em 8 mar. 2009.
54. Ver planilhas de cotas por país membro no site do Comitê de Assuntos Administrativos e Orçamentários: <http://scm.oas.org/pdfs/2007/CP18129.pdf>; <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP19698E.pdf>; e <http://www.oas.org/consejo/CAAP/docs/cp07918.pdf> (acesso em 13 jan. 2009 para todos os endereços).
55. Os dados podem ser encontrados na página do Center for International Policy em <http://www.ciponline.org/regions/colombia>. Acesso em 13/8/2012.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ, Stephanie e RETTBERG, Angelika. (2008), "Cuantificando los Efectos Económicos del Conflicto: Una Exploración de los Costos y los Estudios sobre los Costos del Conflicto Armado Colombiano". *Colombia Internacional*, nº 67, jan.-jun., pp. 14-37.
- ALVES, Marcos Celso. (2005), Um Mandato para a Paz: O Caso da Negociação entre o Governo de Andrés Pastrana e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (1998-2002). Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro.
- ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. (2003), "Declaración sobre la Situación en Colombia" (AG/DEC.34 XXXIII-O/03). Santiago, 8-10 jun. Disponível em [http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_03/AG02290S12.DOC](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_03/AG02290S12.DOC). Acesso em 16 fev. 2009.
- AZAR, Edward E. (1990), *The Management of Protracted Social Conflict: Theory & Cases*. Aldershot, UK, Dartmouth.
- BONILLA, Adrián. (2001), "Vulnerabilidad Internacional y Fragilidad Doméstica: La Crisis Andina en Perspectiva Regional". *Nueva Sociedad*, nº 173, pp. 50-64.
- CALL, Chuck. (1995), "Transferencia de Armas y la Política de Estados Unidos hacia América Latina", in J. G. Tolkian e J. L. Ramírez (orgs.), *La Violencia de las Armas en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo, pp. 86-110.
- CAMACHO, Álvaro (org.). (2006), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá, Uniandes.
- CARRIZOSA, Alfredo Vázquez. (1988), "La Política Exterior de la Administración Barco: 1986-1988". *Colombia Internacional*, nº 3, jul.-set.
- CARVAJAL, Leonardo e BELLO, Catalina. (1999), "Paz y Política Exterior: Entre la Intervención y la Cooperación (a propósito de la diplomacia por la paz del gobierno de Andrés Pastrana en el primer año)". *Oasis* 99, Bogotá, Cipe, pp. 299-337.
- CEPIK, Marco e BORBA, Pedro. (2010), "Brasil e Colômbia: Desafios para a Cooperação após Uribe". *Cadernos Adenauer*, São Paulo, vol. XI, pp. 77-97.
- CHERNICK, Mark. (1999), "Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia", in C. Arson (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, pp. 159-195.
- CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos). (2005), "Comunicado de Prensa 26/05 – La CIDH se Pronuncia frente a la Aprobación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia (15 de julio de 2005)". Disponível em <http://www.cidh.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPILACION.pdf>. Acesso em 12 jan. 2009.
- CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD. (2003), "Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad sobre la Situación de Colombia" (CES/dec.3/03). 27-28 out. Cidade do México. Disponível em <http://www.oas.org/csh/CES/documents/ce00341s02.doc>. Acesso em 16 fev. 2009.

- CUBIDES, Fernando. (2006), "Proceso Inconcluso, Verdades a Medias: Para un Balance de las Negociaciones del Gobierno Uribe con los Paramilitares". *Analisis Político*, nº 57, maio-ago., Bogotá, pp. 55-64.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (1997), *Contra Viento y Marea: Conclusiones y Recomendaciones de la ONU y la OEA para Garantizar la Vigencia de los Derechos Humanos en Colombia (1980-1997)*. Bogotá, Tercer Mundo.
- DIAMINT, Rut. (2000), "Evolución del Sistema Americano: Entre el Temor y la Armonía", in A. B. Tickner (org.), *Sistema Interamericano y Democracia: Antecedentes Históricos y Tendencias Futuras*. Bogotá, Uniandes, pp. 1-25.
- EL TIEMPO. (4/10/2002), "ONU Descarta Cascos Azules a la Colombiana". Disponível em <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1311527>. Acesso em 11 fev. 2009.
- \_\_\_\_\_. (25/1/2003), "Uribe Pide Más Cooperación". Disponível em <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1001175>. Acesso em 12 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. (22/6/2003), "Alta Tensión de Uribe con la ONU". Disponível em <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1007321>. Acesso em 12 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. (4/6/2004), "Critican Débil Verificación de OEA". Disponível em <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1546118>. Acesso em 12 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. (22/6/2004), "Intríngulis de la Financiación". Disponível em <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1508966>. Acesso em 13 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. (14/12/2004), "Estados Unidos Aportará 3,25 Millones de Dólares". Disponível em <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1537217>. Acesso em 12 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. (1º/2/2005), "Corte de Cuentas a la OEA". Disponível em <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1684222>. Acesso em 13 jan. 2009.
- ESTIEVENART, Georges. (2006), "La Estratégia Antidrogas de la Unión Europea y América Latina", in A. Camacho (org.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá, Uniandes, pp. 13-38.
- GARCÍA-PENÁ, Rodrigo Pardo. (2001), "Relaciones Internacionales y Proceso de Paz, Proyecciones sobre Escenarios". *Colombia Internacional*, nº 51, jan.-abr., pp. 28-50.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Un País Problema en un Mundo Intervencionista", in F. L. Buitrago (org.), *En la Encrucijada: Colombia en el Siglo XXI*. Bogotá, Norma, pp. 545-574.
- GUERRERO, Juan-Carlos. (2006), "Une Mise en Perspective Historique du Conflit Armé Colombien". *Visages d'Amérique Latine*, nº 3, pp. 80-88. Disponível em <http://www.opalc.org/val/media/val3/15val3JCG.pdf>. Acesso em 3 fev. 2009.
- HERZ, Monica. (2008), "Does the Organisation of American States Matter?". *Crisis States Working Papers Series*, v. 34, pp. 1-35. Disponível em <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Publications/phase2papers.aspx>. Acesso em 13 ago. 2012.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2007), "Los Nuevos Grupos Armados en Colombia". *Informe sobre América Latina*, nº 20, 10 maio. Disponível em <http://www.crisisgroup.org>.

## **Internacionalização pelo Envolvimento de Atores Externos no Conflito...**

- group.org/~/media/Files/latin-america/colombia/20\_colombia\_s\_new\_armed\_groups\_spanish.pdf. Acesso em 16 mar. 2012.
- LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. (2004), *Una Democracia Asediada: Balance y Perspectivas del Conflicto Armado en Colombia*. Bogotá, Norma.
- MANNING, Bayless. (1977), "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals". *Foreign Affairs*, vol. 55, nº 2, pp. 306-324.
- MAPP/OEA. (2004), "Primer Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)". Disponível em <http://www.mapp-oea.org/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/1er%20inf-colombia-MAPP.pdf>. Acesso em 8 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Sexto Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)". Disponível em <http://www.mapp-oea.org/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/6to%20inf-colombia-MAPP.pdf>. Acesso em 8 mar. 2009.
- MEARSHEIMER, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*. New York/London, W. W. Norton and Company.
- OSTOS, María del Pilar. (2004), El Conflicto Armado Colombiano y su Vinculación con la Relación México-Estados Unidos (1980-2004). Dissertação de mestrado, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade do México.
- PARDO, Rodrigo e CARVAJAL, Leonardo. (2004), "Relaciones Internacionales, Conflicto Doméstico y Procesos de Paz en Colombia", in P. Londoño e L. Carvajal (orgs.), *Violencia, Paz y Política Exterior en Colombia*, nº 25, pp. 153-234.
- PÉCAUT, Daniel. (1987), *L'Ordre et la Violence: Évolution Socio-Politique de la Colombie entre 1930 et 1953*. Paris, EHESS.
- PERMANENT COUNCIL OF THE OAS (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES). (2004), "Support to the Peace Process in Colombia" (CP/RES.859-397/04). Disponível em [http://www.oas.org/XXXVGA/english/doc\\_referencia/cypress859\\_04.pdf](http://www.oas.org/XXXVGA/english/doc_referencia/cypress859_04.pdf). Acesso em 16 fev. 2009
- RAMÍREZ, José Luis. (1995), "El Control de las Armas Ligeras en la Organización de Estados Americanos y su Vinculación con el Narcotráfico", in J. G. Tokatlán e J. L. Ramírez (orgs.), *La Violencia de las Armas en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo, pp. 135-154.
- RAMÍREZ, Socorro. (2004), *Intervención en Conflictos Internos: El Caso Colombiano (1994-2003)*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 285-310.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Actores Europeos Ante el Conflicto Colombiano", in F. S. Gutiérrez, M. E. Wills e G. S. Gómez (coords.), *Nuestra Guerra sin Nombre: Transformaciones del Conflicto en Colombia*. Bogotá, Norma, pp. 71-120.
- THOUMI, Francisco E. (2002), "Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nº 582, Filadélfia, pp. 102-116.

- TICKNER, Arlene B. (2000), "Introducción", in A. B. Tickner (org.), *Sistema Interamericano y Democracia: Antecedentes Históricos y Tendencias Futuras*. Bogotá, Uniandes, pp. i-xvii.
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel. (2001), "El Plan Colombia. De la Guerra Interna a la Intervención Internacional?", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Flacso/Nueva Sociedad, nº 4.
- VALDIVIESO, José Ricardo Puyana. (2005-2006), "Colombia frente a los Retos del Multilateralismo". *Oasis 2005-06*, nº 11, Bogotá, Cipe, pp. 85-102.
- VIANA, Manuela Trindade. (2012), *A Dimensão Internacional do Conflito Armado Colombiano: A Internacionalização dos Processos de Paz segundo as Agendas Hemisférica e Global*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_ e VIGGIANO, Juliana Lyra. (no prelo), "Indefinição de Fronteiras: A Fusão entre Guerra e Crime nas Políticas dos Estados Unidos para a Colômbia", in H. L. Saint-Pierre (org.), *Paz, Defesa e Segurança nas Relações Internacionais*. São Paulo, Unesp.
- VILLA, Rafael Duarte. (2008), "Avaliando o Sistema de Governança da OEA: Capacidade de Concertação Intraestatal e Fragilidades Interestatais". *Cadernos Adenauer*, São Paulo, vol. IX, pp. 181-197.
- \_\_\_\_\_. (2010), "South America and US Relations: Implications for Regional Security", in K. Ashwani e D. Messner (eds.), *Power Shifts and Global Governance: Challenges from South and North*. London, Anthem Press, pp. 181-202.
- \_\_\_\_\_ e VIANA, Manuela Trindade. (2008), "A Ascensão de Uribe na Colômbia: Segurança Interna e Aliança Estratégica com os Estados Unidos na Construção do Estado Nacional", in L. F. Ayerbe (org.), *Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul*. São Paulo, Unesp, pp. 153-182.
- VIOLANTE, Caterina. (2007), El Papel de la Organización de Estados Americanos en la Resolución Pacífica del Conflicto Armado en Colombia (2004-2006). Dissertação de mestrado em Ciências Políticas, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Políticas, Bogotá.
- YOUNG, Oran R. (2000), "A Eficácia das Instituições Internacionais: Alguns Casos Difíceis e Algumas Variáveis Críticas", in J. Rosenau e E. Czempiel (orgs.), *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília, UnB, 2000, pp. 219-261.

**ABSTRACT**

*Internationalization of the Colombian Conflict by the Involvement of External Actors: Action by the OAS in Demobilizing Paramilitary Groups in Colombia*

This paper discusses the effects of the internationalization of the Colombian armed conflict, understood as the participation of foreign actors in programs regarding the resolution of the conflict. Through an analysis of the involvement of multilateral and state actors, the authors argue that this process involved the dilemma between unilateralism and multilateralism. The empirical analysis is centered on the intervention of conflict mediation mechanisms from the Organization of American States (OAS), specifically the Mission to Support the Peace Process (MAPP/OAS), whose scope is aimed at demobilizing paramilitary groups in Colombia.

**Key words:** Colombian conflict; MAPP/OAS; internationalization

**RÉSUMÉ**

*L'Internationalisation du Conflit Armé Colombien comme la Participation d'Acteurs Étrangers: L'action de l'OEA dans la Démobilisation de Groupes Paramilitaires en Colombie*

Cet article discute les effets de l'internationalisation du conflit armé Colombien, c'est à dire, la participation d'acteurs étrangers dans les programmes relatifs à la résolution du conflit. À travers l'analyse de l'engagement d'acteurs multilatéraux et d'États, les auteurs argumentent que ce processus a fait apparaître un dilemme entre unilatéralisme et multilatéralisme. L'analyse empirique est centrée sur l'intervention de mécanismes de médiation des conflits de l'Organisation des États Américains (OEA), en particulier la Mission d'Appui au Processus de Paix (MAPP/OEA), qui travaille à la démolition des groupes paramilitaires dans le pays.

**Mots-clés:** conflit Colombien; MAPP/OEA; internationalisation