

ALCIDES COSTA VAZ

AMÉRICA DO SUL E ENTORNO ESTRATÉGICO

EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA¹

O anúncio, em 23 de setembro de 2015, do acordo sobre justiça transicional entre o governo do Presidente Juan Manuel Santos e as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), e a decisão conjunta de interromper a escalada de hostilidades que ocorrera nos meses anteriores abriram caminho para a proposição da data de 23 de março de 2016 para a assinatura do acordo definitivo de paz, o que foi comunicado em Havana pelo Presidente Santos e pelo líder máximo das FARC, Timoleón Jiménez, com a assistência do Presidente cubano, Raul Castro. Tais fatos apontavam para o desfecho exitoso das negociações de paz iniciadas oficialmente em setembro de 2012 em meio à grande expectativa da população, mas com forte oposição interna, em particular por parte das forças de apoio ao ex-Presidente Álvaro Uribe.

No entanto, a dez dias daquele prazo, tanto o Governo colombiano como as FARC admitiram a necessidade de prorrogá-lo indefinidamente, ao mesmo tempo em que, em manifestações separadas, reiteraram o compromisso com a conclusão do acordo. A não fixação de um novo prazo alimentou as já crescentes inquietações sobre o processo de paz e sobre as perspectivas da estabilidade interna e, por extensão, regional. A presente análise se atém às razões do impasse que impediram a observância do prazo originalmente proposto para a celebração do acordo de paz e às consequências imediatas do adiamento do acordo final para o processo de paz e suas implicações para a estabilidade regional. Considera, também, o impacto do início das negociações entre o Governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional, anunciado em 30 de março passado, ou seja, uma semana após a data originalmente definida para a conclusão do acordo de paz entre o Governo e as FARC.

¹ O presente texto contou com a contribuição do Assistente de pesquisa Bruno Gonçalves de Souza Barbalho na coleta e na atualização de informações.

1. *As razões do impasse e o adiamento sine die do prazo para o Acordo final entre o Governo e as FARC.*

Em 19 de janeiro passado, o Governo colombiano e as FARC, ainda embalados pelo impulso das negociações decorrentes dos entendimentos celebrados em Havana ao final de setembro de 2015, emitiram declaração conjunta anunciando a criação de um mecanismo tripartite de monitoramento e verificação do eventual acordo sobre o cessar fogo, o fim de hostilidades e a deposição de armas, tema central para as conclusões das negociações e do próprio processo de paz com as FARC. O referido mecanismo, segundo aquela proposta, será integrado por representantes do Governo, das FARC e por uma missão política da Organização das Nações Unidas (ONU) que, por sua vez, contará com representantes de países da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Esta missão internacional estará incumbida de presidir e coordenar o mecanismo tripartite, de dirimir controvérsias, de fazer recomendações e de apresentar informes, e deverá iniciar seus trabalhos tão logo se formalize o acordo sobre cessar fogo e deposição de armas. O comunicado conjunto e a proposta do mecanismo tripartite foram considerados um importante avanço e pareciam confirmar a disposição das partes do anúncio de selar a paz com o acordo definitivo na data de 23 de março de 2016.

No entanto, dificuldades para avançar em dois pontos da agenda impediram que tal ocorresse. Em primeiro lugar, não houve entendimento sobre a deposição das armas. O governo colombiano propugnou que a deposição das armas pelas FARC fosse integralmente cumprida até 31 de dezembro de 2016 e que, após isso, os integrantes das FARC permanecessem nas chamadas zonas de concentração, cuja criação foi, inclusive, aprovada nas duas casas do Congresso em março passado, sob a supervisão de uma missão internacional das Nações Unidas. As FARC pleiteiam o direito de livre movimentação em todas as zonas de concentração, enquanto o governo pretende que essa movimentação seja restrita às áreas de acampamento.

No entendimento das FARC, contudo, a saída das áreas que atualmente ocupam para permanecerem acantonadas em espaços restritos deixaria aberta a possibilidade de que aquelas áreas venham a ser ocupadas pelo ELN ou por outros movimentos. Elas reiteram sua preocupação com o aumento dos assassinatos de líderes sociais observado em 2015, se comparado ao ano anterior. Quanto ao prazo final para deposição das armas, as FARC sustentam que a deposição total das armas se daria “a partir de 31 de dezembro de 2016”, em um processo gradual, o que, segundo o Governo, que rechaçou a proposta,

expressava a recusa do movimento guerrilheiro de se comprometer com uma data-limite para a deposição total das armas. Cumpre destacar que as tratativas sobre entrega e deposição das armas tem sido marcadas por grande controvérsia a respeito do significado dos termos “entrega” e “deposição”. Em diferentes momentos das negociações, as FARC manifestaram o entendimento de que a disposição e o compromisso de renunciar ao emprego das armas para fazer e participar da política não implicariam necessariamente a imediata entrega e destruição dessas armas - o que, segundo essa mesma visão, equivaleria a uma rendição e deixaria suas lideranças e integrantes vulneráveis frente ao incremento dos assassinatos de lideranças sociais, conforme antes aludido. Ademais vinculam a deposição ao integral cumprimento de compromissos assumidos pelo Governo. Representantes deste, por outro lado, vinculam a deposição à completa desmobilização, entrega e destruição das armas em data definida e sob observação internacional.

O segundo ponto de desacordo diz respeito aos procedimentos para referendar o eventual acordo de paz. O Governo propõe que este seja submetido a um referendo popular como condição para sua implementação; as FARC, por sua vez, propõem que seja convocada uma Assembleia Constituinte como forma de culminar o processo de paz e de assegurar o integral cumprimento dos compromissos assumidos, proposta esta recusada pelo Governo. O impasse em torno dos dois temas não parece passível de ser superado de modo imediato, o que remete, por ora, a perspectivas de fechamento do acordo final para o médio prazo e sua implementação para o horizonte do fim do mandato do Presidente Santos, uma vez que, mesmo que o acordo final seja alcançado até o final de 2016, prognósticos do próprio governo colombiano apontam que a implementação de todos os pontos levará, minimamente, de seis meses a um ano.

No entanto, o ceticismo reforçado pelos impactos imediatos do descumprimento do prazo para a celebração do acordo de paz com as FARC foi parcialmente mitigado pelo anúncio do Governo, em 30 de março, do início das negociações com o Exército de Libertação Nacional, o qual é abordado a seguir.

2. O anúncio das negociações com o Exército de Libertação Nacional (ELN)

O anúncio das negociações com o Exército de Libertação Nacional (ELN) foi precedido de uma série de encontros entre representantes do Governo e do ELN mantidos entre janeiro de 2014 e março do corrente ano no Equador, na Venezuela e no Brasil, e assistidos por representantes dos governos de Cuba, Chile e Noruega. Desses encontros preliminares e reservados emanou a agenda que orientará as negociações, as

quais contarão com o concurso dos países acima citados, mas também de representações da sociedade civil, por demanda do próprio ELN. A agenda é um pouco mais resumida do que aquela mantida com as FARC e está integrada por quatro temas:

- a. Democracia para a paz: engloba questões relacionadas ao tratamento a ser dispensado aos movimentos sociais e respectivas lideranças que se vincularam à guerrilha e que enfrentam processos judiciais.
- b. Transformação para a paz: envolve um conjunto de propostas de políticas e ações sociais voltadas, entre outras, para a superação da pobreza e da exclusão social, a promoção do desenvolvimento equitativo e sustentado e o combate à corrupção;
- c. Vítimas do conflito: ponto em tudo semelhante ao negociado com as FARC e referido ao reconhecimento das vítimas do conflito e de seus direitos, segundo os princípios de verdade, justiça, reparação, não repetição e não esquecimento;
- d. Fim do conflito armado: tratará da situação jurídica dos ex-guerrilheiros, da condição de segurança destes, da incorporação do ELN à política e do futuro dos seus membros que se encontram aprisionados; envolve, ainda, o cessar fogo e o fim das hostilidades, além da definição dos marcos para a entrega de armas, todos temas que deverão compor um eventual acordo final.

As negociações serão encabeçadas por Frank Pearl, atual negociador plenipotenciário do Governo junto às FARC, e pelo Comandante do ELN, Antonio García, e terão sede em Quito. Não foi anunciada data para seu início efetivo. É importante assinalar que o ELN, apesar de ter se enfraquecido nos confrontos com movimentos paramilitares, em particular com as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), recuperou protagonismo nos últimos cinco anos ao intensificar, de forma sustentada, suas ações em todo o território colombiano e, de modo particular, nos dois primeiros meses de 2016. Tal protagonismo foi interpretado como um movimento destinado a fortalecer seu peso nas negociações com o Governo. O movimento guerrilheiro conta hoje com um efetivo de cerca de 1.300 a 2.000 soldados e com uma ainda ampla rede de inteligência e de suporte logístico, e manteve diálogos anteriormente em sete ocasiões, com diferentes governos. No entanto, dado o contexto do próprio processo de paz e do avançado estágio de entendimento entre o

Governo e as FARC, as perspectivas de um acordo com o ELN são, desta feita, mais promissoras que anteriormente.

3. Perspectivas de encaminhamento das conversações e do processo de paz

O comunicado do adiamento do acordo final entre o Governo colombiano e as FARC reforçou incertezas sobre o processo de paz. No entanto, e também por conta disso, desde o dia 23 de março, observam-se movimentos de ambas as partes que parecem responder ao propósito de não permitir o arrefecimento do diálogo e de deter a erosão do capital político das partes e, em última instância, da própria credibilidade do processo de paz junto à sociedade colombiana, em primeiro lugar, e, secundariamente, àqueles segmentos da comunidade internacional mais diretamente envolvidos com o dito processo. Representantes das FARC se manifestaram dispostos a oferecer um cronograma para a deposição das armas, consumando o processo até 31 de dezembro de 2016, de modo a permitir a participação do movimento guerrilheiro nos processo eleitoral de 2018. As FARC vinham advogando, também, que, concomitantemente, o processo de deposição seja liderado, no que diz respeito à própria guerrilha, por “Simon Trinidad”, codinome de Juvenal Ovidio Ricardo Palmera Pineda, importante líder guerrilheiro sentenciado a 60 anos de prisão nos Estados Unidos. Por meios informais, representantes das FARC afirmam que o avanço das conversações sobre deposição de armas não está condicionado à libertação de “Simon Trinidad”, procurando, simultaneamente, desmobilizar argumentos que a responsabilizam pelo impasse que impediu o fechamento do acordo final e manter em perspectiva a possibilidade de obter, dos Estados Unidos, a libertação daquela importante liderança.

O governo colombiano, por seu turno, enfrenta um ambiente político e econômico muito desfavorável, dada a conjunção de perda de apoio junto à população e a deterioração da economia, decorrente da queda do preço das *commodities* agrícolas e da redução da oferta de insumos energéticos que se fez acompanhar de medidas de racionalização do uso da energia. Com o índice de desaprovação ao Governo alcançando 77% e com 66% da população manifestando desconfiança em relação ao processo de paz, e sendo este precisamente um dos mais importantes capitais políticos que detém o governo, não lhe resta outra opção senão a de seguir afiançando o processo e apostando no êxito de seu desfecho. Para tanto, é igualmente relevante o processo de diálogo recém-iniciado com o Exército de Libertação Nacional e cuja condução poderá ter impacto direto sobre as perspectivas das negociações finais com as FARC, muito embora tanto o Governo como vários

setores do campo político e social reconheçam ser processos diferenciados em sua condução, mas que apontam para um mesmo objetivo, qual seja, o término do conflito colombiano em sua inteireza.

As adversidades políticas e econômicas que enfrenta o Governo Santos podem estimular o recrudescimento de posições tanto por parte das FARC como do ELN em suas respectivas mesas de negociação e, assim, prolongar o processo de negociação da paz como um todo. Contudo, mesmo que nas respectivas mesas negociadoras se cogite concluir os acordos no menor prazo possível (até o fim do corrente ano, no caso do acordo com as FARC), é o marco temporal dado pela realização de eleições em 2018 (eleições parlamentares em 11 de março e eleições presidenciais em 27 de maio daquele ano) que imporá ao Governo e a ambos os movimentos guerrilheiros o limite máximo de meados de 2017 para que sejam logrados os acordos e cumpridas as condições mínimas para tornar viável a participação das FARC e do ELN, já então como partidos políticos, no processo eleitoral.

Nesse sentido, a janela de oportunidade para que se conclua o processo de paz se estende, na melhor das hipóteses, do presente até o segundo trimestre de 2017, para o tratamento dos temas pendentes com as FARC e para a conclusão das negociações com o ELN, de modo a permitir, em um cenário otimista, ter se avançado o suficiente na implementação dos respectivos acordos de paz para viabilizar a participação desses movimentos nas eleições. Como ambos os movimentos aspiram fazê-lo, quanto mais adiantado estiverem suas respectivas inserções no processo político, melhores as chances de capitalizarem oportunidades eleitorais.

Portanto, embora a prorrogação *sine die* do prazo para a celebração de um acordo final com as FARC tenha sido causa de frustração e tenha contribuído para fomentar desconfianças quanto à conclusão do processo de paz, os movimentos de ambas as partes, desde então, sinalizam que o interesse na conclusão do acordo permanece e se vê até mesmo reforçado com o início das negociações com o ELN. Persistem, mesmo que em um contexto político e econômico adverso, incentivos políticos suficientes para que todas as partes procurem impedir o estancamento e, mais ainda, retrocessos no processo de paz, particularmente quando estão sendo acertados, simultaneamente, os dois últimos pontos para o acordo final com as FARC e iniciadas as conversações com o ELN. Reforçaria esse panorama a obtenção de um compromisso de cessar fogo com o ELN que, conforme apontado, intensificou suas ações ao longo dos últimos dois anos. Em se alcançando tal compromisso, melhoram muito as perspectivas de estabilidade interna no curto prazo, e se instaura um

contexto mais favorável a ambas as negociações, o que, por sua vez, tende a reforçar a percepção, no seio da sociedade colombiana, de que a paz é desejável e possível.

Por outro lado, também persistem elementos de cautela que não devem ser negligenciados. A percepção por parte da sociedade colombiana sobre o processo de paz se mantém fortemente vinculada ao desempenho e à credibilidade do governo do Presidente Juan Manuel Santos, que ora enfrenta grandes adversidades políticas e econômicas, bem como aos resultados de suas políticas no próprio campo da segurança. A esse respeito, o Governo aponta, a seu favor, a redução, nos últimos quatro anos, das taxas de homicídios em geral, dos casos de sequestros e dos atos de terrorismo, assim como das áreas de cultivo de coca.

A essa avaliação se contrapõem aquelas que apontam para o incremento de furtos a pessoas, instituições financeiras e patrimônio, bem como o aumento da quantidade de cocaína apreendida a partir de 2014 e o fortalecimento de organizações como as Autodefesas Gaitanistas de Colombia (AGC), também conhecida como Clan Úsuga. Atualmente a AGC é a maior organização do crime no País, como sinais de que a condição de segurança não se alterou tão significativamente quanto o apregoado pelo Governo. Há, nesse sentido, mesmo no plano da segurança, um quadro ambíguo para afiançar o processo de paz. Ao mesmo tempo, não há indicadores seguros de que o processo negociador se mantém suscetível a eventuais recrudescimentos de posições e retrocessos que podem comprometer a suspensão de hostilidades já alcançada com as FARC e o que quer que venha a ser acordado com o ELN como condição para as negociações com o Governo colombiano. Tais incertezas é que nutrem o contingente de 66% da população que, em pesquisa recente realizada às vésperas do dia 23 de março, mostram-se céticos quanto às perspectivas do processo de paz.

Nesse sentido, o adiamento do acordo final com as FARC, não implicou, em si mesmo, mudança de perspectiva no que tange à condição da estabilidade colombiana e no plano regional, particularmente se tomado em conta que tal adiamento não ensejou retrocessos no que diz respeito ao cessar fogo celebrado entre governo e aquele movimento guerrilheiro. Ao mesmo tempo, se cumprida a expectativa de que acordo semelhante seja alcançado com o ELN, como condição para o prosseguimento das negociações recém

anunciadas, a estabilidade interna colombiana será significativamente favorecida com benefícios diretos também para o processo de paz como um todo.

No entanto, cumpre reiterar, à guisa de conclusão, que, mesmo superados os desafios que se apresentam à conclusão exitosa dos acordos de paz do governo colombiano com as FARC e o ELN, respectivamente, a consolidação da paz e a própria estabilidade regional em última instância, seguirão dependentes de um conjunto de fatores subsequentes, dentre os quais se destacam a promoção de reformas políticas e econômicas domésticas, a efetividade do apoio prestado internacionalmente a este processo e a forma pela qual as estruturas que operam o crime organizado e o tráfico de drogas na Colômbia serão afetadas e responderão à nova condição gerada pelos acordos de paz. Estes fatores, mais que a prorrogação de prazos no bojo do processo de paz, afiguram-se mais importantes em definir as perspectivas da paz e da estabilidade na Colômbia e, por extensão, no subcontinente sul-americano.