



Informativo Estratégico

As perspectivas do processo de paz na Colômbia: o Referendo e a proposta de um novo acordo com as FARC

ANO 2. NÚMERO 5. DEZEMBRO 2016





Informativo Estratégico

*As perspectivas do processo de paz na
Colômbia: o Referendo e a proposta de um
novo acordo com as FARC*

ANO 2. NÚMERO 5. DEZEMBRO 2016



Informativo Estratégico

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) é subordinado ao Estado-Maior do Exército e foi criado pela Portaria nº 051-EME, de 14 Jul 03, para estudar e propor políticas e estratégias organizacionais.

EQUIPE

CHEFE

Cel Art Valerio Luiz Lange

ANALISTAS

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

COORDENADORA DE PESQUISA

Prof. MSc. Mariana Oliveira do Nascimento Plum

ADJUNTO DE INFORMÁTICA

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

AUXILIARES

1º Sgt Com Vanderson Martins

Cb Valdeci de Sousa Lima Junior

INFORMATIVO ESTATÉGICO

Informativo Estratégico é uma publicação elaborada pelo Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Aborda temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional.

CONSELHO EDITORIAL

Cel Art Valerio Luiz Lange

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

Prof. MSc Mariana Oliveira do Nascimento Plum

REVISÃO TÉCNICA

Prof. MSc Mariana Oliveira do Nascimento Plum

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Prof. MSc Mariana Oliveira do Nascimento Plum

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

1º Sgt Com Vanderson Martins Barbosa

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Quartel General do Exército – Bloco J – 1º andar

70630-091 – Setor militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4597

ceeex@eme.eb.mil.br

Disponível em PDF na página eletrônica:

www.ceeex.eb.mil.br

Informativo Estratégico. Ano 2. Nº 5. Out 2016. Brasília. Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 8 Pg. ISSN:2525-7102

Alcides Costa Vaz: As perspectivas do processo de paz na Colômbia após o referendo sobre o acordo com as FARC.

As perspectivas do processo de paz na Colômbia: o Referendo e a proposta de um novo acordo com as FARC



Alcides Costa Vaz

1 Da derrota no plebiscito ao novo acordo com as FARC: o cambiante contexto político do processo de paz	2
2 A reabertura do diálogo com as FARC e o novo acordo de paz.....	3
3 O início das negociações com o ELN	5
4 Conclusões: perspectivas gerais do processo de paz e seus reflexos para a estabilidade regional	7

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Informativo Estratégico

Alcides Costa Vaz¹

Para compulsar as perspectivas do processo de paz na Colômbia após o resultado do plebiscito sobre o acordo de paz alcançado entre o Governo e as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), realizado em 02 de outubro passado e que resultou no voto contrário àquele acordo, deve se considerar o processo em sua integralidade, ou seja, as mencionadas negociações com as FARC, que representaram sua face mais visível e importante até o presente e, ao mesmo tempo, as recém iniciadas negociações com o Exército de Libertação Nacional (ELN). Estas, por terem sido anunciadas em março passado mas não terem sido efetivamente iniciadas, permaneceram em plano secundário tanto na agenda política quanto na mídia, haja vista a maior visibilidade adquirida pelas negociações entre o Governo e as FARC em sua fase final. Com o início das negociações com o ELN em 27 de outubro, ao lado das tratativas que levaram a um novo acordo com as FARC em meados de novembro, pela primeira vez, o processo de paz se movimentou em suas duas frentes simultaneamente.

O desfecho negativo do plebiscito de 02 de outubro teve grande impacto no ambiente político e social da Colômbia e lançou dúvidas sobre o futuro do processo de paz. Isso obrigou inicialmente o governo de Juan Manuel Santos e as forças políticas que o apoiam a avaliarem os fatores que determinaram a derrota no plebiscito e a admitirem a necessidade de buscar diálogo com as forças de oposição e com os partidários do não ao acordo de paz alcançado com as FARC para assegurar que a derrota não se traduzisse no fim do diálogo de paz. Desse modo, o resultado impôs a necessidade de aprofundar e ampliar o alcance daquele acordo e estabeleceu, ao mesmo tempo, balizamentos para as negociações com o ELN.

A presente análise objetiva, assim, delinear as perspectivas do processo de paz na Colômbia à luz (i) dos impactos políticos advindos do resultado negativo do plebiscito sobre o acordo de paz alcançado com as FARC,

¹ É bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1982), mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1987) e doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP (2001). Atualmente é professor da Universidade de Brasília.

(ii) das iniciativas de parte do Governo colombiano para retomar os trabalhos da Mesa de Negociação em Havana e que resultaram no novo acordo e (iii) do início das negociações com o Exército de Libertação Nacional. Para tanto, considerar-se-ão, em primeiro lugar, o contexto político gestado com o resultado negativo do referendo e as iniciativas tomadas pelo Governo de Juan Manoel Santos com o propósito de evitar a perda de impulso e o eventual comprometimento do processo de paz em si; em seguida, aborda-se a reabertura da mesa de negociações em Havana ocorrida a partir de 22 de outubro e os termos do novo acordo de paz com as FARC e os desafios de sua implementação; finalmente, aborda-se o significado do início das negociações com o Exército de Libertação Nacional em 27 de outubro próximo e suas perspectivas, seguindo-se as conclusões gerais.

1 Da derrota no plebiscito ao novo acordo com as FARC: o cambiante contexto político do processo de paz

A vitória do “*Não*” ao acordo de paz que fora alcançado entre o Governo e as FARC, culminando quatro anos de negociações conduzidas em Havana, com o apoio de Cuba, Chile, Venezuela, Panamá e Noruega, como facilitadores e garantes, representou um forte revés político para o Governo de Juan Manuel Santos e para o processo de paz. A estreita margem da vitória (50,5% dos votos em um processo marcado pela abstenção de 63% dos eleitores aptos a votar) não obscureceu sua contundência. Ao contrário, explicitou importantes erros de avaliação e de condução política do próprio governo que tomou como certa a aprovação do acordo escudado em pesquisas de opinião que asseguravam a vitória do “*Sim*” por ampla margem; ao fazê-lo, o governo subestimou a força da oposição e dos setores da sociedade contrários aos termos considerados lenientes acordados com as FARC, em particular aqueles relativos ao juízo daqueles que perpetraram crimes de guerra e crimes contra a humanidade e à integração das FARC ao sistema político. O rechaço ao acordo suscitou também dúvidas sobre a liderança do Presidente Juan Manoel Santos e sobre a condição de governabilidade política no restante de seu mandato, ampliando incertezas também sobre o processo de sucessão presidencial a ocorrer em 2018.

Contudo, tanto de parte do governo e das FARC, como da oposição, despontaram posições convergentes quanto à continuidade do processo de paz, interpretando a derrota no plebiscito não como oposição à paz e ao processo de diálogo, mas, antes, aos termos do acordo alcançado, deixando margem, portanto, para a retomada das negociações, o que foi reforçado pela disposição reiterada tanto pelo governo como pelas FARC de manter

o cessar fogo pactuado e de não encetarem nenhuma ação que dificultassem a retomada das conversações em Havana tão prontamente quanto possível. Foi sobre esse espaço de convergência que o governo e as FARC optaram por iniciar um período de consultas com o Centro Democrático, liderado pelo ex Presidente Álvaro Uribe, e as demais forças políticas sociais que se opuseram ao acordo com vistas a recolher propostas para ajustar o acordo às demandas destas para, posteriormente, voltar a submetê-lo a escrutínio popular.

Importante assinalar que o governo retomou o processo em condição de maior fragilidade política, recordando que o mesmo já vinha negociando sob um contexto político e econômico desfavorável. Assim, a derrota no plebiscito ampliou, de imediato, essa vulnerabilidade; por outro lado, permaneceu a possibilidade de apor ao novo acordo aqueles aspectos considerados essenciais pela oposição para pudesse ser aprovado, desta feita pelo Congresso, o que ocorreu no dia 30 de novembro. Com isso, fortalecem-se as perspectivas de conclusão exitosa do processo de paz no que diz respeito à sua vertente voltada para as FARC. Essa perspectiva havia sido reforçada, ainda que indiretamente, pelo amplo respaldo internacional às iniciativas do Presidente Juan Manoel Santos. Nos parágrafos seguintes, aborda-se o processo no qual se reverteram os impactos da derrota no plebiscito e que culminou com a assinatura e aprovação do acordo definitivo de paz com as FARC.

2 A reabertura do diálogo com as FARC e o novo acordo de paz

A retomada do diálogo entre o Governo colombiano e as FARC em Havana, ocorrida no dia 22 de outubro, iniciou uma nova e breve etapa no processo de paz, porém determinante de suas perspectivas mediatas. O objetivo maior das partes nesta nova etapa foi o de analisar as propostas recolhidas durante o período de consultas acima mencionado, após o que os negociadores do Governo voltaram para consultas com o Presidente Santos. Em seguida, ocorreram consultas com as forças que defenderam o “*Não*” no plebiscito e cujos resultados serviram de base para uma segunda rodada de conversações com as FARC na qual se procurou incluir, no acordo assinado em 26 de setembro, as alterações decorrentes das propostas recolhidas junto às forças opositoras e daquelas emanadas da primeira rodada de conversações, sem, contudo, descaracterizá-lo por completo.

Ao retomar a iniciativa e buscar o diálogo com os opositores do acordo assinado com as FARC o governo colombiano procurou conter o desgaste político imposto pela derrota no plebiscito de 03 de outubro e salvar as perspectivas de conclusão exitosa das negociações no menor tempo possível, o que efetivamente se deu com o anúncio do novo acordo em 15 de novembro último. Nesse contexto, o governo atuou mais como fiador e articulador de um diálogo indireto entre os opositores do acordo original e as FARC, papel muito distinto do contexto anterior em que atuara como único interlocutor e que lhe assegurava um forte capital político. Apesar da mudança de papel, o governo obteve expressivo ganho ao conseguir assentar, em curto espaço de tempo, as bases para um segundo acordo com as FARC, retomando um sentido de liderança que o resultado negativo no plebiscito parecia ter lhe retirado.

O novo acordo foi construído sob o impulso indeclinável de contemplar satisfatoriamente as questões que, em seu conjunto, concorreram para o desfecho negativo do plebiscito de 03 de outubro. As principais diferenças entre ambos os acordos podem ser sumarizadas em torno dos seguintes temas:

- a- *Representação e participação política:* o novo acordo mantém a garantia de participação política das FARC e de seus líderes concorrendo a cargos eletivos com garantia de terem cinco cadeiras no Senado e cinco na Câmara de Deputados nos dois períodos legislativos subsequentes à implementação do acordo. O novo acordo contempla a maior parte das críticas não enquadra o narcotráfico como crime de lesa humanidade.
- b- *Penalização de crimes cometidos durante o conflito:* o novo acordo mantém a cláusula de que os condenados por violações não cumpram pena em prisões comuns, mas que sejam submetidos a um regime de restrição de liberdade, como pena alternativa à prisão comum aos que confessarem seus crimes, cabendo aos magistrados do Juizado Especial de Paz, a ser criado, determinar as condições de cumprimento da sentença. Este ponto segue considerado insatisfatório pelos opositores do acordo.
- c- *Tipificação do narcotráfico como crime político:* O novo texto estabelece critérios para decidir em que condições o tráfico de drogas será tipificado como crime político passível de anistia. Os opositores sustentam que o tráfico de drogas não deve ser anistiado. No novo texto, tal ocorrerá somente quando for constatado enriquecimento pessoal.
- d- *Participação de magistrados estrangeiros no Juizado Especial de Paz:* o novo acordo prevê que somente magistrados colombianos (38 titulares e 13 suplentes) integrarão o Juizado Especial de Paz,

como pleiteado pela oposição. O texto original admitia a participação de magistrados estrangeiros que agora poderão atuar somente prestando assistência aos magistrados titulares.

- e- *Reparação às vítimas*: as FARC se comprometem, no novo acordo, a apresentar concomitantemente ao processo de entrega de armas, o inventário completo de seus bens e ativos que serão integralmente usados para a reparação das vítimas do conflito. O acordo anterior previa que apenas parte dos bens e ativos da FARC seria empregado para tal fim.
- f- *Igualdade de gênero no processo de paz*: o novo acordo igualdade de gênero na implementação do acordo, introduzindo referências explícitas às mulheres vitimadas pelo conflito, o que não existiu no acordo original.

De modo geral, o novo acordo incorpora respostas aos pontos críticos levantados pela oposição, mas a extensão com que o faz não garante sua aprovação se esta fosse conduzida mediante plebiscito. Frente a isso, e à perspectiva clara de que a oposição se manteria na linha de negar apoio ao novo acordo, o governo optou por submetê-lo à ao escrutínio do Congresso onde avalia serem maiores as chances de sua aprovação por ter ali maioria, o que se confirmou com o sólido respaldo de ambas as casas do Congresso ao mesmo. A oposição liderada pelo ex-Presidente Álvaro Uribe optou por retirar-se das votações.

Não cabem dúvidas sobre o fato de que a opção por submeter o novo acordo ao escrutínio do Congresso, o governo ampliou consideravelmente as chances de êxito, com o que reverteria um ambiente e uma dinâmica política que se mostravam cada vez mais adversos. Um eventual fracasso na conclusão desta nova etapa comprometeria indelevelmente não apenas o processo de paz, mas as perspectivas do próprio governo como tal no tempo remanescente de seu mandato; comprometeria ainda a subsistência no poder, após o mesmo, das forças que o apoiam. Ao apostar na retomada das negociações e no fechamento de um novo acordo em curto tempo e ao optar pela via da aprovação do acordo no Congresso, o governo Santos pretendeu e logrou, parcialmente, até o momento, evitar tais desfechos. Doravante, o processo de paz segue seu curso em sua outra frente, as negociações com o Exército de Libertação Nacional (ELN), como abordado a seguir.

3 O início das negociações com o ELN

Em 30 de março passado, o governo e o ELN anunciaram o início de negociações, muito embora sem ter marcado uma data para tanto. Desde então, a concentração dos esforços de parte do Governo em fechar o acordo com as FARC tornou difícil colocar em andamento as negociações com o ELN simultaneamente.

Contudo, o resultado desfavorável do plebiscito de 02 de outubro outorgou importância e importância a estas negociações que, conforme anunciado em março passado, terá uma agenda que se debruçará inicialmente sobre dois temas tidos como cruciais para um eventual desfecho exitoso: a participação da sociedade na construção da paz, tal como demandado pelo ELN, e ações e dinâmicas humanitárias.

A mesa de negociações instalada em 27 de outubro em Quito, funciona efetivamente desde 03 de novembro. Os países garantes do processo negociador são Brasil, Chile, Cuba, Equador, Noruega e Venezuela e não há prazo estipulado, neste momento, para a conclusão das negociações, embora as partes tenham reiterado disposição de atuar o mais celeremente possível na obtenção de um acordo. Cumpre assinalar, finalmente, que previamente à instalação da mesa de negociação, o ELN deu início à libertação de reféns e que, desde 27 de outubro, ambas as partes tomaram iniciativas de natureza humanitária para gerar um contexto favorável às negociações.

Como apontado antes, as negociações com o ELN adquirem grande importância no contexto político que se seguiu à derrota no plebiscito pelas seguintes razões: em primeiro lugar, porque mais do que a obtenção de um acordo com as FARC, o objetivo maior do próprio Governo, no que conta com apoio mesmo de parcela substantiva da própria oposição, é salvaguardar o processo de paz em sua integralidade, o que envolve e fortalece as negociações com o ELN; nesse sentido o novo acordo logrado com as FARC tende a repercutir favoravelmente nas tratativas com o ELN. Em segundo lugar, pelo inevitável paralelismo que se estabelecem entre ambos os processos negociadores nos meios políticos, na academia e no seio de movimentos sociais, a despeito das marcadas diferenças de avanço entre os respectivos processos, em suas agendas e condições de operação. Ao serem estabelecidos, estes paralelismo fortalecem a perspectiva de tratamento e avaliação de ambos os processos, sobretudo por parte da opinião pública, como um único empreendimento mesmo que os resultados de um não estejam condicionados ou vinculados ao que seja obtido no outro.

Porém, como tornado claro no plebiscito de 02 de outubro, as percepções da cidadania é que ditarão o desfecho de ambas as negociações. Ao mesmo tempo, o fato de ser a participação social componente essencial das negociações entre o governo e o ELN amplia significativamente a base de legitimidade de um eventual acordo e, por conseguinte, as chances de seu endosso pelo Congresso. Também é preciso levar em conta que a percepção de parte do ELN sobre a importância de que se revestiram as negociações para o próprio governo

amplia seu poder de barganha. Mesmo assim, persiste a expectativa de que um acordo seja alcançado até o fim do ano.

4 Conclusões: perspectivas gerais do processo de paz e seus reflexos para a estabilidade regional

De modo geral, a simultaneidade que se observa a partir de 27 de outubro das negociações entre o governo colombiano e as FARC e daquele com o ELN resultou no revigoração do processo de paz após o forte revés político acarretado pela derrota sofrida no plebiscito realizado no início de setembro. Este revigoração foi amparado e facilitado pela disposição do governo, das FARC e também das forças que se opuseram ao acordo firmado com as FARC, de assegurar a continuidade do processo de diálogo e de salvaguardar a possibilidade de se alcançar o fim do conflito.

Assim, e paradoxalmente, aquele resultado negativo produziu uma base de respaldo ao processo de paz mais ampla do que aquela observada no transcurso das negociações com as FARC anteriormente ao plebiscito. Nesse sentido, o advento de um segundo acordo e sua aprovação pelo Congresso colombiano concorrem fortemente para melhorar as perspectivas de desfecho exitoso de todo o processo de paz. O governo colombiano reagiu positivamente ao desafio de sair da defensiva e retomar o protagonismo político recolocando em curso e concluindo as negociações com as FARC em consulta com a oposição, alterando o contexto e as percepções sobre a oportunidade e a necessidade de levar a bom termo as negociações com o ELN.

Contudo, é forçoso reconhecer que o novo acordo pode arrefecer as resistências que levaram o “*Não*” a prevalecer no plebiscito de outubro, mas não oferece elementos suficientes para suplantá-las, o que justificou a opção do governo de submeter o novo acordo à aprovação do Congresso. Isso implica reconhecer que os desafios para o processo de paz não desaparecem por completo com a aprovação parlamentar do acordo com as FARC; eles se transpõem doravante para a implementação dos compromissos assumidos, destacando-se a desmobilização e a deposição de armas como desafios imediatos, ao que se seguirão o funcionamento da justiça transicional e a efetiva incorporação das FARC ao sistema de representação política.

De modo geral, portanto, as perspectivas do processo de paz são agora muito robustas, se vistas em um importante aspecto estrutural, a existência de uma mais sólida base para construção de um desfecho exitoso ao processo de paz, dada pela aprovação do acordo com as FARC; por um lado, e pela pressão que esta coloca nas

negociações com o ELN que, se espera, sejam aceleradas. À medida em que o fim do conflito se confirma, impõe-se a necessidade de considerar seus impactos sobre a dinâmica do narcotráfico e do crime organizado transnacional na região como fator de grande influência no delineamento das perspectivas de estabilidade na América do Sul. A paz na Colômbia é um desenvolvimento de importância transcendental para a estabilidade regional. Mas as externalidades positivas e negativas do fim do conflito para a política colombiana e para a região passam a ser aspectos a demandar atento seguimento desde o prisma da estabilidade regional e, de modo particular, dos interesses e preocupações brasileiras em segurança e defesa.