



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Coordenação Geral do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

NEGOCIANDO SEM NEGOCIADORES: análise do modelo de resolução de conflitos adotado por FARC e Colômbia em 2016 e de seus potenciais efeitos para o acordo e a cultura de paz no país.

Artigo apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília para obtenção do título de especialista no Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Aluno: Paulo Roberto Rocha Barbosa Ferreira

Orientadora: Vânia Carvalho Pinto

Brasília

2020

1. Introdução

Em setembro de 2016, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) – guerrilha mais longeva do continente americano –, assinaram acordo de paz com o governo, pondo fim a mais de cinco décadas de conflitos armados contra o Estado colombiano, que resultaram na morte de aproximadamente 250 mil pessoas e na migração forçada de outras 8 milhões. O pacto firmado continha seis temas-eixo, que demandarão anos para sua implantação e funcionamento adequados: a) reforma rural integral; b) participação política da guerrilha; c) jurisdição especial para a paz (JEP); d) substituição dos cultivos ilícitos; e) cessar-fogo bilateral, abandono das armas e não repetição do conflito; f) verificação e implementação do acordo.

As negociações, que se estenderam de 2012 a 2016, nunca foram unanimidade na sociedade civil colombiana. Entre as principais críticas, estava a anistia a crimes de rebelião¹ e a delitos conexos aos crimes políticos. Apenas os crimes cometidos contra a humanidade seriam investigados e punidos, mas sem cárcere ou extradição dos autores. A conversão da guerrilha em partido político também gerou protestos internos e externos, não apenas por permitir-lhe o exercício formal da política, mas também por reservar-lhe dez assentos no parlamento (cinco em cada Casa) durante as legislaturas de 2018 e 2022, aos quais podem vir a somar-se outros, provenientes de votos conquistados em suas futuras campanhas eleitorais. A organização não governamental *Human Rights Watch* (2015) opôs-se à tal medida ao declarar que nenhuma pessoa que cumpra pena depois de haver sido condenada por um crime de guerra, crime de lesa humanidade ou grave violação de direitos humanos deveria poder se candidatar a um cargo público.

Os dois últimos mandatários do país, a seu turno, agiram de maneira diametralmente oposta: enquanto Álvaro Uribe (2002-2006 e 2006-2010) era adepto de solução militar, buscando vitória definitiva e absoluta sobre a guerrilha; Juan Manuel Santos (2010-2014 e 2014-2018) – ex-aliado político de Uribe – optou pela via negociada, ofertando à guerrilha a oportunidade de se fazer ouvir. A paz selada entre as partes, conseqüentemente, nunca satisfaria de pleno os cidadãos colombianos. Naquele

¹ Figura jurídica utilizada pelas leis colombianas para qualificar quem forma e integra grupos armados para se opor ao Estado.

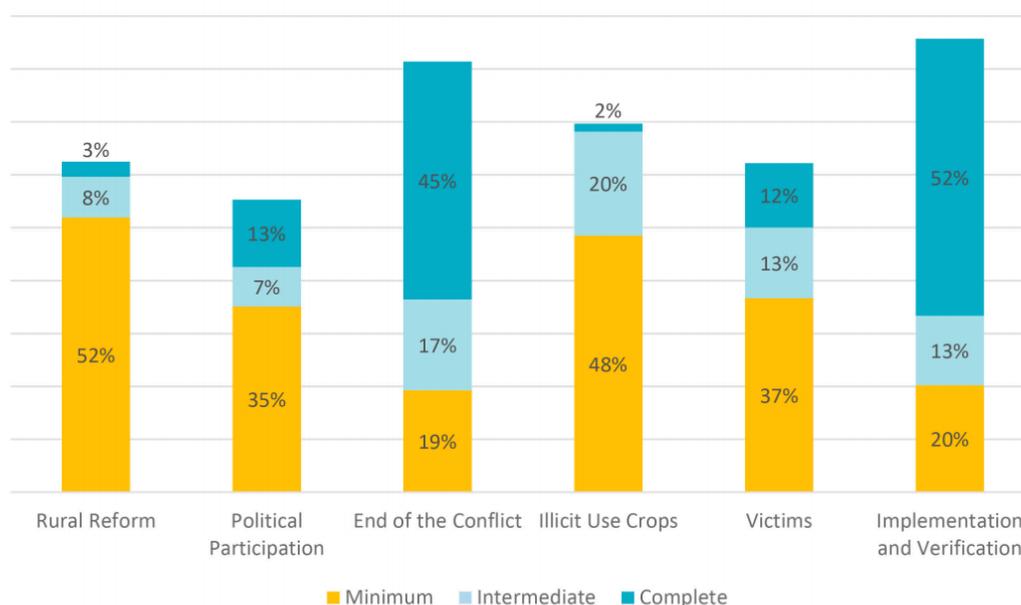
mesmo setembro de 2016, a ratificação do acordo foi recusada por 50,2% dos votos no plebiscito voluntariamente realizado pelo governo. A polarização de opiniões não poderia ser mais explícita.

Embora tenha conseguido contornar a vontade popular – posteriormente angariando no parlamento a necessária ratificação em novembro de 2016 – Santos retroalimentou a cisão política, possibilitando a eleição de Iván Duque – apadrinhado de Álvaro Uribe – que se opunha ao acordo de paz e prometia revisá-lo drasticamente, apesar de sua proteção constitucional. Em seu primeiro ano de mandato, iniciado em agosto de 2018, Duque ignorou compromissos de Estado, tratando-os como compromissos de governo, buscando desmontar o complexo e delicado acordo de paz.

Seu governo retarda a reforma rural, questiona a competência e legitimidade da JEP e fracassa na substituição dos cultivos ilícitos, que atualmente atingem o recorde de mais de 200 mil hectares de coca. Há dissidências entre os ex-guerrilheiros, minoritárias, mas que podem se agravar à medida em que o governo é acusado de trair o que fora pactuado. Sob tal alegação, em 29 de agosto de 2019, Iván Márquez e Jesús Santrich – ex-membros do secretariado das FARC que integraram a delegação que negociou a paz – anunciaram seu retorno à luta armada, desistindo dos mandatos de congressistas a que tinham direito, reivindicando a refundação da guerrilha e conclamando os milhares de ex-guerrilheiros a se reagruparem.

Segundo pesquisa que compreende o período de dezembro de 2016 a abril de 2019, efetuada pelo Instituto Kroc de Estudos Internacionais de Paz, que é um dos encarregados da monitoração da implementação dos acordos de paz na Colômbia, apenas dois dos seis temas negociados se aproximavam ou atingiam os 50% de cumprimento. A saber, os temas sobre o fim do conflito e sobre os sistemas de verificação e implementação do acordo.

Implementation overview of six points in the Colombian Final Accord



Fonte: Instituto Kroc (abril/2019).

Por outro lado, a reforma rural, a participação política e a substituição dos cultivos de coca estão bastante atrasadas. O Informe de Monitoração de Territórios Afetados pelo Cultivo Ilícito na Colômbia, do Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (em inglês, UNODC) registrou 169 mil hectares de coca no país em 2018. São 2 mil hectares a menos que no ano anterior, mas tal queda, insignificante por si só, é ainda menor quando se constata que em 2012 – ano em que se instalaram as mesas negociadoras entre o governo e as FARC – havia 47.490 hectares no país.

Os cultivos de coca, conforme programado, seriam substituídos, gradual e voluntariamente, por cultivos lícitos pelas famílias de camponeses, as mesmas que para sobreviver dependiam do plantio de coca. Cerca de 130 mil famílias se inscreveram no Programa Nacional Integral de Substituição de Cultivos Ilícitos (PNIS). Muitos dos cultivos familiares, contudo, foram compulsoriamente destruídos por agentes do Estado sem que, contudo, os camponeses houvessem recebido capacitação técnica e auxílio financeiro suficientes para se ajustarem aos novos cultivos. Concomitantemente, vários líderes sociais têm sido vítima de assassinatos seletivos por organizações criminosas diversas, por se oporem a seguir plantando coca. Pelo menos 555 foram mortos desde 2016, ano da assinatura do acordo de paz.

O atraso na reincorporação dos ex-guerrilheiros à vida civil também gera insatisfações e desconfiças sobre o processo de paz. Embora, segundo a *Agencia Nacional para la Reincorporación*, 12.956 ex-guerrilheiros – que correspondem a 90% dos originalmente desmobilizados – permaneçam fieis ao acordado, apenas 1.244 deles estavam envolvidos em projetos produtivos, desenvolvidos para que garantam sua própria sobrevivência quando a ajuda financeira paga pelo Estado for interrompida². O número de ex-guerrilheiros assassinados é outro obstáculo à implementação dos acordos de paz. Segundo o Ministério Público colombiano, foram 129 desde novembro de 2016. De acordo com o partido FARC, o número é maior, havendo atingido 167 pessoas.

Não bastassem esses dados pouco alentadores, as demonstrações de deslealdade do governo Duque afugentaram o Exército de Libertação Nacional (ELN) – guerrilha colombiana remanescente – dos diálogos de paz iniciados no governo passado, que retaliaram **injustamente**, por meio de atentado terrorista à academia de policia militar em janeiro de 2019, deixando uma porta aberta para e perpetuação do conflito armado interno³.

Este cenário poderia ter sido outro se não houvesse a exclusão da sociedade civil e se as organizações internacionais e as organizações não governamentais participantes houvessem recebido maior protagonismo nas mesas negociadoras, em vez da mera função de observadores/verificadores do cumprimento do acordo? Esses atores poderiam ser agentes legítimos nas negociações, encampando o acordo e defendendo a causa, funcionando como fiadores técnicos e morais às ambiciosas questões debatidas

² O pagamento, que seria interrompido em 15 de agosto de 2019, foi prorrogado até 31 de dezembro de 2019. A *Agencia Colombiana para la Reincorporación (ARN)* estendeu o prazo para que os ex-guerrilheiros das FARC, que assentiram com o Acordo de Paz, recebam a renda básica mensal (cerca de 90% do salário mínimo colombiano) e outros beneficios em prol de sua reincorporação efetiva à vida civil (El Espectador, 2019).

³ O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) definiu, em 1962, dois tipos de conflito armado: internacionais e não-internacionais, sendo a segunda classificação a que corresponde ao caso colombiano em relação ao confronto entre Estado e guerrilhas (M-19, FARC, ELN etc.). Em maio de 2005, ao contrário do que pregava o governo de Álvaro Uribe, o CICV ratificou tal condição, à luz do Direito Internacional Humanitário (Moreno, 2017).

nos acordos, que correm o risco de serem descumpridas pela insuficiência econômica e vícios políticos do Estado colombiano? Pesquisa Gallup n ° 130, de maio de 2019, apontou que 55% dos colombianos não acreditam que o governo cumprirá o acordo, enquanto 62% pensam que os ex-guerrilheiros violarão o pacto.

A participação de atores tão diversos demandaria a atuação de um **mediador** aceito por todos. De acordo com Hernández (2013), esse modelo constitui exercício de cidadania, e ensina que a *resolução*⁴ ou *transformação*⁵ desses conflitos não é competência exclusiva do Estado e dos atores armados, mas também envolve a sociedade civil. Para Freitas e Lacerda (2016), os Estados, por si só, não são capazes de controlar os conflitos civis e, portanto, necessitam estabelecer uma cooperação mais eficiente com outras instituições, como organizações internacionais e não governamentais, que atuariam como mediadores em acordos políticos. A agenda de negociações assinada entre Estado colombiano e ELN, em março de 2016, apresentava em seu primeiro item a participação da sociedade na construção da paz, mas não pôde ser posta em prática pela interrupção dos diálogos entre as partes.

O Estado colombiano e as FARC, no entanto, apesar de inúmeras experiências pretéritas fracassadas no País, mais uma vez tomaram a frente das negociações de paz, dispensando a atuação de mediador⁶. Consequentemente, o pacto pode haver se fragilizado pela falta de isenção das partes em negociar temas de seu

⁴ A *resolução* significa que os conflitos têm um início e um fim. A partir dessa compreensão, busca-se a convergência dos atores do conflito.

⁵ A *transformação* se refere à compreensão dialética dos mesmos, assumindo que podem se mover em uma direção tanto construtiva ou destrutiva, sendo necessário canalizá-lo para a primeira opção.

⁶ Sobre o modelo de negociação predominantemente adotado, este tem tido um caráter tradicional, ou seja, desenvolvido entre as cúpulas dos atores envolvidos no conflito armado, em nível nacional, ocasionalmente acompanhado por países garantes ou observadores, sem que isso se constitua em mediação, e com uma participação meramente consultiva da sociedade civil. Este modelo foi adotado nas negociações entre elites políticas dos partidos tradicionais (Partido Conservador e Partido Liberal) ao longo do século XIX e durante a primeira metade do século XX; as efetuadas entre o Governo Nacional e as cúpulas das guerrilhas liberais; as realizadas no período compreendido entre 1953 e 1957; e as realizadas entre o Estado e as cúpulas dos movimentos insurgentes dentro do conflito armado interno (Hernández, 2016).

interesse e pelo alijamento da sociedade civil – marcadamente das vítimas – que potencialmente assegurariam maior legitimidade e apoio ao acordo.

Frente ao exposto, buscar-se-á responder à seguinte pergunta: por que as partes não incluíram a sociedade civil diretamente nas negociações – tampouco um mediador – e quais os potenciais efeitos para a sobrevivência do acordo de 2016 e da cultura de paz? Para tentar responder essas perguntas, será realizada análise da extinção dos seguintes conflitos armados internos – eventualmente cotejados com conflitos de mesma natureza em outros países – feitos diretamente pelas partes ou através da participação da sociedade civil e mediadores: acordo de paz entre M-19 e governo, com a Igreja Católica (1990); iniciativa do Conselho Regional Indígena de Cauca, *La María: territorio de diálogo, convivencia y negociación* (1998); desmobilização do grupo paramilitar Autodefesa Unidas da Colômbia (AUC), feito diretamente pelas partes (2006); agenda de negociação entre ELN e governo (2016), que tinha como premissa a participação da sociedade civil nos debates; acordo de paz entre governo colombiano e FARC (2016).

Estes acordos serão analisados à luz do referencial teórico da influência da participação da sociedade civil/mediadores, ou de sua realização direta pelas partes, para o bom resultado das negociações e de seu pós-acordo. Para tanto, o método utilizado será o comparativo, confrontando-se modelos de resolução de conflitos empregados em três casos distintos (M-19, AUC, FARC), na mesma localidade – Colômbia –, mas realizados em um espaço de tempo de quase três décadas de diferença. Com isso, projetando as supracitadas opções de negociação (direta ou indireta) sobre o processo de paz das FARC, buscamos avaliar as potenciais consequências para este e para a manutenção da *cultura de paz*.

A pesquisa é qualitativa, com revisões literárias sobre o tema e uso da análise de conteúdo de fontes primárias e secundárias. O presente artigo é dividido – além da introdução, conclusão e bibliografia – em quatro tópicos de desenvolvimento. O primeiro aborda o histórico de resolução de conflitos pela via pacífica, iniciado a partir da década de 1990, entre iniciativas governamentais e não-governamentais, seu desempenho, falhas e lições deixadas para o futuro. No segundo tópico, faz-se abordagem fática e teórica do acordo de paz com as FARC, núcleo do artigo, onde se ponderam suas escolhas, tendo como referência inevitável as experiências que o

antecederam no país. Nos dois tópicos seguintes, abordam-se a construção da cultura da paz, suas potencialidades para proteger o acordo de 2016, fragilizado pela polarização política em que a sociedade colombiana se encontra, e o que ainda pode ser feito para que o ELN – guerrilha remanescente – retome o caminho das negociações e a paz se torne *plena*, embora inescapavelmente *imperfeita*. Dentro dos tópicos estão contidos, naturalmente, referências à **cultura de violência político-partidária** do país, elemento estrutural em sua história e um dos responsáveis pelo surgimento das guerrilhas, que, desta vez por meio da intensa polarização política em que a sociedade se encontra.

2. Caminhos tortuosos: o processo de paz da guerrilha M-19, a iniciativa do Conselho Regional Indígena de Cauca (La María), e a desmobilização do grupo paramilitar AUC

O pioneiro⁷ proceso de paz com a guerrilha M-19 ocorreu durante a gestão do presidente Virgílio Barco (1986-1990). O grupo depôs suas armas em 9 de março de 1990, mediante ampla anistia a seus integrantes. Foi o primeiro acordo exitoso não apenas na Colômbia, mas em toda América Latina, com grupo surgido pós-revolução cubana. Esse marco permitiu outros acordos durante a gestão do presidente César Gaviria (1990-1994) com o Exército Popular de Libertação, Partido Revolucionário dos Trabalhadores e Movimento Armado Quintín Lame (Pizarro, 2017).

Quanto à natureza do acordo, denominado *Pacto Político pela paz e pela Democracia*, seu conteúdo abordava *administração da justiça, narcotráfico, reforma eleitoral, investimentos públicos nas zonas de conflito e, naturalmente, paz e ordem públicas*. Seu primeiro artigo apresentava a necessidade de estabelecer-se reforma constitucional, plebiscito, referendo ou Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para assegurar legitimidade institucional àquele instrumento (Vargas et al., 1990). O M-19

⁷ Sobre as negociações realizadas desde o século XIX até a década de 1960, estas se deram em torno à finalização de confrontos armados partidários, anistias e indultos, liberdade e tratamento digno a prisioneiros políticos e de Guerra, além de reconhecimento de participação política para o opositor. As negociações de paz que surgiram dentro do conflito armado interno, desde o início da década de 1980 até o presente, têm se baseado em tréguas, cessar-fogo, desmobilização, reintegração de grupos armados e busca de alternativas para a transformação do conflito (Hernández, 2016).

soube captar o sentimento de reconciliação nacional que rondava a Colômbia no início da década de 1990. O imaginário social construído ao redor dessa guerrilha ajudou a que o grupo se percebesse como um dos principais protagonistas na busca pela paz. Nesse contexto, a legitimidade de suas demandas parecia indiscutível (Pabón; Joya, 2016).

O diálogo foi feito diretamente entre o Governo Nacional e a guerrilha, com a participação ativa dos partidos com representantes no parlamento, conforme declaração conjunta emitida em fevereiro de 1989. Neste mesmo documento, que estabelecia critérios e mecanismos que regeriam os diálogos, menciona-se a contribuição que outras *forças sociais e políticas poderiam fazer ao desenvolvimento do processo* (Ulloa, 2016). Para tanto, seriam estabelecidos entre as partes *mecanismos de participação a fim de canalizar e integrar as contribuições das forças da Nação no caminho que está aberto* (Idem).

Não obstante essa ressalva, que poderia transformar a negociação em um debate plural e mais democrático com a participação da sociedade civil, conferindo maior legitimidade ao que seria acordado – resguardando não apenas sua conclusão, mas todo o período de pós-acordo⁸, considerado o mais frágil de todas as fases de um processo de paz – os únicos atores diferentes das partes a firmarem o pacto foram a Igreja Católica, na qualidade de *tutora moral e espiritual do processo*, e um representante da Internacional Socialista, que atuou como verificadora do desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) do M-19. Carlos Pizarro, líder do grupo, foi assassinado um mês depois.

A cúpula da ex-guerrilha decidiu manter seu compromisso de fazer política sem armas e, no mesmo ano em que se desmobilizou, o grupo se converteu em partido político – Aliança Democrática M-19. Apesar do início exitoso, em que participou da Assembleia Nacional Constituinte com 19 integrantes, e elegeu 21 parlamentares nas eleições de 1991, seu desempenho nas urnas foi decrescendo posteriormente até sua extinção em 1998.

⁸ Hernández (2016) ecoa Lederach ao destacar que a expressão *pós-acordo* seria mais correta que *pós-conflito*, pois não é fácil definir quando começam e terminam os conflitos armados. A conclusão de uma negociação de paz, por si só, não extingue as diversas causas que geraram o conflito.

A proposta do Território de Convivência, Diálogo e Negociação de María Piendamó (*La María*) foi feita por 82 comunidades indígenas do departamento de Cauca, organizadas no Conselho Regional Indígena de Cauca (CRIC). Fundado em 1971, o CRIC liderou a luta pela terra, cultura e autonomia dos povos indígenas. Devido aos contínuos assassinatos de seus líderes por grandes proprietários de terras, alguns dirigentes decidiram formar na década de 1980 grupo de autodefesa armada chamado Quintín Lame, que atuou em Cauca até 1991, quando foi desmobilizado (Territorio, 2020).

No congresso extraordinário do CRIC, em 1999, as comunidades indígenas de Cauca também declararam como território de *Convivência, Diálogo e Negociação* ao resguardo de María Piendamó (*La María*) e o ofereceram aos setores sociais para que fosse utilizado como espaço da sociedade civil para se constituir como ator dentro do processo de solução negociada do conflito social e armado. Esta proposta foi apresentada ao Alto Conselheiro para a Paz, Víctor G. Ricardo, que visitou o projeto em outubro de 1999. Ali, foram definidas quatro mesas de trabalho: a) cumprimento de acordos entre o Governo Nacional e organizações sociais de Cauca e Nariño; b) reforma agrária; c) meio-ambiente e biodiversidade; d) direitos econômicos, sociais e culturais e vítimas diretas do conflito armado interno (Territorio, 2020).

Durante os meses de janeiro e fevereiro do ano 2000, foi realizado seminário de gestores de convivência, diálogo e negociação, onde participaram pessoas provenientes de comunidades indígenas e camponesas do Cauca e de setores urbanos de Cali e Popayán, inclusive familiares de soldados e policiais sequestrados pelas guerrilhas colombianas. A proposta de *La María* implicava que o processo de paz deixasse de ser bilateral para se converter em trilateral: Estado, guerrilhas e **sociedade civil**. Para esta experiência, o fundamental foi vincular mais setores sociais à proposta *La María* e apresentá-lo como uma possibilidade de produção alternativa da paz (Territorio, 2020).

Por sua vez, Álvaro Uribe (2002-2006 e 2006-2010), respaldado pelo Plano Colômbia⁹, optou pelo enfrentamento militar às guerrilhas, buscando a vitória no campo

⁹ Criado pelos Estados Unidos no final do mandato de Andrés Pastrana (1998-2002) como resposta a mais uma tentativa fracassada de acordo de paz com as FARC, a distinção entre luta contra as drogas e luta contra o terrorismo desapareceu, fazendo com que tanto as **guerrilhas** (oriundas de autodefesas camponesas contra o terrorismo de Estado, formadas na década de 1960), quanto os **paramilitares**

de batalha, e não em rodadas de negociações como vários de seus antecessores tentaram. O contexto doméstico estava propício a tal abordagem: Andrés Pastrana (1998-2002), seu antecessor imediato, havia sido humilhado publicamente pelas FARC em mais uma tentativa de acordo de paz, em que a guerrilha avançava sobre seus alvos militares durante o cessar-fogo bilateral pactuado com o Estado durante os diálogos. Foram 18 as tentativas de fracassadas de processos de paz na Colômbia.

Durante o mandato de Uribe, o único processo de paz celebrado agiu para desmobilizar o grupo paramilitar Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC). As tratativas foram expressas, tendo início em dezembro de 2002 e sendo concluídas em julho de 2003. Mais uma vez na história do país, o modelo de negociação deu-se diretamente entre as partes, sem mediadores. A Igreja Católica foi novamente signatária e, mais uma vez, sua participação foi quase simbólica, atuando como *facilitadora do processo* (Restrepo et al, 2003), havendo atuado previamente para aproximar os muitos líderes paramilitares em torno de um discurso comum.

O resultado do acordo, pelo governo, foi a apresentação do projeto de Lei de Alternatividade Penal, duramente questionada por vários setores, tanto nacionais como internacionais, pela impunidade presente em seu conteúdo e desrespeito aos direitos das vítimas á verdade, justiça, reparação e não repetição. Ou seja, os quatro elementos de um modelo de justiça transicional verdadeiro. A tais críticas, o governo abriu um debate público, que culminou com a aprovação da Lei de Justiça e Paz, marco jurídico para a desmobilização tanto de paramilitares como de guerrilheiros. Ainda assim, tal lei foi objeto de questionamentos frente à Corte Constitucional colombiana, que a julgou válida, mas com vários reparos (Pizarro, 2017).

Embora alegasse haver desmobilizado mais de 30 mil paramilitares, o processo de paz com as AUC descuidou do período de pós-conflito, ao não apresentar um plano consistente de reincorporação (social, econômica e política) dos desmobilizados. Consequentemente, nos anos seguintes, inúmeros desses atores retornariam às atividades, pulverizados entre novos grupos criminosos, então em

criados pelo Estado e grupos empresariais para auxiliar as forças públicas no combate às guerrilhas) fossem simploriamente designados como grupos narcoterroristas.

disputa pelos antigos negócios ilícitos (extorsão, tráfico, assassinatos etc.)¹⁰. Frente à ausência de unanimidade sobre sua relação com o Estado – subordinação ou autonomia – questiona-se se a desmobilização das AUC foi um legítimo processo de negociação de paz ou um simples ato de submissão à Justiça.

Independentemente das críticas, a desmobilização das AUC trouxe à discussão – tardia – a figura da *vítima*, agora não mais como simples objeto de cuidados humanitários, mas como sujeito de direito à verdade, à justiça, à reparação e às garantias de não repetição. A Lei de Justiça e Paz introduziu no país o modelo de justiça transicional, cujos três eixos são: a) colocar a vítima e seus direitos como o núcleo central do novo sistema, e não mais o apenado, como ocorre no Direito Penal clássico; b) buscar um equilíbrio entre o direito à justiça e o direito à paz, garantindo ambos; c) buscar gerar um impacto profundo na sociedade, não apenas graças à atenção provida às vítimas, mas à geração de processos de reconciliação e perdão (Pizarro, 2017).

Frente aos casos do M-19 e da AUC, não se pode afirmar, categoricamente, que existe uma relação direta de causalidade entre o modelo de negociação – direta –, adotado pelas partes, e a rápida deterioração dos logros do processo de paz efetivado. Contudo, as discussões sobre a necessidade de mudanças estruturais – as inúmeras exclusões, que estão na origem¹¹ da violência no país – personificadas na *avocação* parcial da gestão do conflito, realizada pela iniciativa *La Maria*, deveriam ser massivamente democratizadas para a promoção e desenvolvimento da cultura de paz. Mas a sociedade pode, simplesmente, estar farta desse terreno pantanoso das negociações, recusando-se a participar. As cinco décadas de existência das FARC já pareciam apontar para sua indissolubilidade.

¹⁰ Conforme Pizarro (2017), o fenômeno da “reciclagem” em grupos organizações criminosas de um alto percentual dos desmobilizados é fenômeno comum ao fim de guerras civis em todo o mundo. Na Colômbia, deu-se o mesmo.

¹¹ Nas palavras de Fernando Cepeda Ulloa (2016), “[...] entre nosotros no ha existido realmente un consenso sobre la naturaleza del conflicto armado. ¿Se trata acaso de una respuesta violenta a un proceso de exclusión política?, ¿de exclusión económica?, ¿de exclusión social?”.

3. FARC: não há paz perfeita, apenas paz possível

O presidente Juan Manuel Santos (2010-2014 e 2014-2018), após cerca de seis meses de diálogos exploratórios, anunciou em 2012 a instalação de mais um processo de negociação com as FARC. Após anos de confronto militar aberto entre Estado e guerrilha durante os mandatos de Uribe, a estratégia¹² adotada por Santos representou não apenas um giro de 180° no trato político sobre a questão, mas também a ruptura com seu antecessor (de quem havia sido ministro da Defesa) e a polarização da sociedade colombiana sobre a melhor solução a ser adotada. A missão não era fácil, frente ao desprestígio do tema, como lembra Pizarro (2017). Todos ainda tinham bem viva na memória as negociações frustradas de Caguán, durante o mandato de Pastrana, marcadas pelo profundo nível de amadorismo e improvisação.

O primeiro passo dado por Santos para se aproximar da guerrilha foi reconhecer seu caráter político ao admitir oficialmente a existência de um conflito armado interno no país, e não de uma simples “ameaça terrorista”, como insistia seu antecessor Uribe (Pizarro, 2017). Temas como jurisdição especial para a paz e participação política da guerrilha seriam explorados exaustivamente pelos opositores da paz negociada durante todo o período de diálogos e além. Muito além. Derrubariam a primeira tentativa de homologação, via plebiscito, do acordo firmado pelas partes após negociações que se estenderam por longos quatro anos e elegeriam como presidente do país, em 2018, candidato que havia prometido revisá-lo profundamente.

Isso mesmo após as negociações terem tido sua qualidade técnica reconhecida pelo Instituto Kroc de Estudos Internacionais da Paz, da Universidade de Notre Dame (Indiana/EUA), que também o qualificou como o mais completo dos 34 acordos de paz formalizados no mundo desde 1989, com base na matriz desenvolvida por esse instituto. O acordo colombiano cumpria o quatro requisitos básicos: i) amplo número de reformas políticas apresentadas; ii) propostas minuciosamente detalhadas; iii) negociações exaustivas; iv) garantias factíveis de sua implementação. Ademais,

¹² Conforme Fisas (2014), as negociações de paz se transformaram em uma via para solucionar os conflitos armados internos, como apontam as estimativas: dos 54 conflitos encerrados nos últimos 30 anos, 43 deles (79,6 %) foram mediante processos de negociações de paz, enquanto apenas 11 deles (20,4 %), mediante vitória militar.

segundo o instituto, esse acordo era o que maior probabilidade oferecia de proporcionar um pós-acordo sustentável (Instituto Kroc, 2020b).

Contudo não há acordos infalíveis, mágicos, cujas fórmulas, se replicadas, independentemente do tempo e do espaço, serão exitosas. Para que se vislumbre uma oportunidade de diálogo, antes de se questionar sobre qual *modelo de negociação* a ser empregado, há que se discutir, ao menos, o *momento* correto para sua proposição (*zeitgeist*) e as *especificidades* do caso e do ator beligerante. Para Lederach (1997), é necessário construir cenários sólidos de reconciliação nacional em sociedade profundamente divididas, tanto para o sucesso das negociações de paz como para sua posterior referendo e implementação.

Embora a abertura e o desenvolvimento dos acordos entre FARC e governo, em 2012, tenham sido possíveis, em síntese, por quatro elementos – a saber: i) o debilitamento das FARC, que passaram de 18 mil a menos de 8 mil integrantes; ii) o fracasso da guerrilha em obter o reconhecimento como *força beligerante*; iii) ambiente favorável na oscilante opinião pública colombiana para voltar a discutir a paz; iv) a consciência recíproca do Estado e das FARC de que não poderiam derrotar um ao outro – segundo Pizarro (2017), ninguém parece haver visto o quão polarizada estava a sociedade colombiana no momento da convocação do plebiscito, tampouco o nível de descontentamento que a opinião pública tinha sobre as FARC e o acordo assinado com o Estado. Ainda de acordo com este autor, sem um consenso nacional sobre a questão, dois cenários nada promissores se vislumbravam no horizonte: i) o risco da não implementação dos acordos ou de sua baixa implementação; ii) a reversão do que fora acordado se nas eleições de 2018 vencessem seus críticos... Quer dizer, tão importantes quanto as “negociações horizontais”, entre o Estado e seus opositores, são as “negociações verticais”, entre cada uma das partes e seu próprio campos.

Parte expressiva da sociedade colombiana parece não haver compreendido que a negociação implicava que as FARC e o Estado renunciariam a uma vitória militar frente ao claro impasse depois de décadas conflito. Portanto, o compartilhamento de poder (*power-sharing*) era uma proposta factível. Os acordos de paz dão lugar a esse tipo de participação na distribuição do poder governamental, onde os guerrilheiros renunciam à derrubada do Estado em troca de participação em sua administração (Ulloa, 2016).

Segundo Castilla e Nossa (2017), embora a correlação militar de forças favoreça a solução negociada do conflito, para conseguir este objetivo é preciso superar o que Daniel Pécaut (2015) descreveu como *temor à paz*: inúmeros setores da sociedade tem a impressão de que um acordo de paz deixará a porta aberta para reivindicações sociais e políticas que não puderam se expressar em mais de meio século de conflito armado. De fato, é o que vem acontecendo, ao menos desde 2018, com as numerosas manifestações estudantis por melhorias e incrementos orçamentários às universidades, às quais foram acrescidas inúmeras outras reivindicações vindas de sindicatos, líderes sociais, indígenas etc.

Suas demandas culminaram na greve geral do dia 21 de novembro de 2019 e na apresentação de diversas pautas, cuja negociação foi aceita pelo governo de Iván Duque, sob a constante ameaça de outras paralisações nacionais. Por ser marginal ao tema principal, essa questão não será aprofundada no presente artigo.

O citado *temor à paz*, e demais impasses ao processo, talvez pudessem haver sido neutralizados, ou minimizados, se contassem com maior participação da sociedade, fazendo-se representar por um *mediador*¹³. A *mediação* é definida pelas teorias clássicas como intervenção de um terceiro em um processo formal de negociação direta, para ajudar as partes em conflito a encontrar alternativas para resolvê-lo (Valenzuela, 1998 *apud* Hernández, 2013). Nesse modelo, o terceiro deve ser imparcial, alheio ao conflito, aceito pelos atores envolvidos e suas decisões não são vinculantes.

Na busca para *resolução*¹⁴ ou *transformação*¹⁵ de conflitos armados, a mediação pode adotar tanto os **enfoques clássicos**, como outros mais amplos, a

¹³ No modelo de negociação direta, em regra, a sociedade civil esteve ausente, em especial nas negociações de paz realizadas durante o século XIX e meados do XX (Sánchez, 1991). Nas negociações realizadas dentro do conflito armado interno, sua participação teve um caráter majoritariamente consultivo, em mesas temáticas e foros, embora também tenha sido vista na mobilização do movimento pela paz. Entre as exceções a tal regra, estiveram as diversas iniciativas geradas por grupos da sociedade civil, como a protagonizada pelo Conselho Regional Indígena de Cauca, conhecida como *La María*: território de diálogo, convivência e negociação, surgida em 1998 (Hernández, 2012).

¹⁴ A *resolução* significa que os conflitos têm um início e um fim. A partir dessa compreensão, busca-se a convergência dos atores do conflito.

exemplo de **enfoques em experiências comunitárias** locais (como o supracitado *La Maria*) ou nacionais. Estas se diferenciariam, essencialmente, pela presença de mediador *insider partial*, ou seja, interno e envolvido no conflito, o que lhe garantiria a confiança das partes envolvidas. Esse modelo constitui exercício de cidadania, e ensina que a resolução ou transformação desses conflitos não é competência exclusiva do Estado e dos atores armados, mas também envolve a sociedade civil, insiste Hernández (2013).

Contudo, nos modelos de resolução de conflitos formalizados entre o governo colombiano e as guerrilhas não houve participação direta da sociedade civil, ou sequer de mediador neutro. Optou-se por *negociação direta* das partes: governo e guerrilha, sem uma razão oficial apresentada para tanto – sequer questionamentos públicos a seu respeito – mas que pode ser deduzida pelo receio fundamentado de inserirem-se inúmeros atores no processo de maneira que este se prolongasse indefinidamente, como já havia acontecido no passado, para o fracasso do processo e nova desolação de todos. Contudo, essa *escolha*, espécie de usurpação praticada pelos atores envolvidos, é uma variável que pode haver interferido na legitimidade do processo perante a população – agente diretamente interessado – erodindo seu apoio às resoluções alcançadas pelas partes negociadoras, comprometendo os anos vindouros de pós-acordo, ou até mesmo inviabilizando-os.

As outras variáveis seriam o **tempo de negociação**, o **contexto político** (*momentum*) em que foi realizada, e a **natureza da parte beligerante**. M-19, FARC e ELN – para citar apenas as guerrilhas mais relevantes, clivadas para o presente artigo – foram recepcionadas de maneiras distintas pelos colombianos, da esperança ao ceticismo quase absoluto. Corroborando essa análise, tem-se a vitória do “Não” no plebiscito colombiano em outubro de 2016, a irrelevante votação recebida pela Força Alternativa Revolucionária do Comum nas eleições parlamentares de março de 2018 – onde recebeu menos de 1% dos votos válidos – e a desistência da formalização de candidato à eleição presidencial, realizada entre maio e junho (Casey, 2018). Essa tendência se confirmou nas eleições regionais de 2019, com poucas cadeiras de

¹⁵ A *transformação* se refere à compreensão dialética dos mesmos, assumindo que podem se mover em uma direção tanto construtiva ou destrutiva, sendo necessário canalizá-lo para a primeira opção.

vereadores¹⁶ (*consejales*) conquistadas pela agremiação derivada da ex-guerrilha. De tal forma, um dos principais itens do acordo de paz – a participação política da guerrilha – deteriora-se sem alcançar seu objetivo de tornar mais plural o sistema político-partidário colombiano. Será mesmo, inevitavelmente, assim? Para Hernández (2016), o país conta com um significativo acumulado nesse tipo de negociações, gerando um *empoderamento pacifista*¹⁷, fundamental não apenas para que um processo de paz chegue a bom termo, mas também para que o pós-conflito/pós-acordo seja uma

¹⁶ *En el debut de las antiguas FARC en una contienda regional, Conrado (...) se convirtió en el nuevo alcalde de Turbaco (Bolívar), con el apoyo de Colombia Humana y la UP (...). Si bien es cierto que se trata de un excombatiente, este triunfo no se le puede anotar directamente al partido Farc, pues Conrado montó su candidatura en rancho aparte. Esto sucedió en gran medida debido al estigma con el que cargan los miembros de esa colectividad, a tal punto que el partido no alcanzó, a nombre propio, ninguna de las 15 alcaldías a las que presentó candidato [...] En total, esta joven colectividad inscribió 308 candidatos en 23 departamentos y 85 municipios. Eran 101 excombatientes y 207 no excombatientes. [...] En estas elecciones el partido Farc fue 'el patito feo' al que muy pocos movimientos políticos querían tener cerca. Incluso, para sorpresa de la exguerrilla, no tuvieron un gran apoyo de los partidos de izquierda y centro-izquierda que respaldaron el proceso de paz. [...] Es claro que en el panorama electoral, y cuando el acuerdo de La Habana apenas está en implementación, para muchos sectores políticos el apoyo de Farc era más lo que quitaba que lo que ponía, sobre todo cuando se dan episodios como los de 'Jesús Santrich' e 'Iván Márquez', quienes volvieron a las armas. Otro hecho, según los expertos, es que los miembros de la Farc, como lo dijo en su momento el expresidente Juan Manuel Santos, 'cometieron el gravísimo error político de mantener el nombre' con el que fue reconocida esa organización cuando actuaba como guerrilla. Tampoco se puede olvidar que Farc es un partido nuevo, con poca estructura en las regiones y sin grandes barones electorales que muevan votos (Ortiz, 2019).*

¹⁷ Hernández (2016) o define como o processo que possibilita o desenvolvimento de capacidades e competências para construir uma paz imperfeita ou inacabada e transformar, construtivamente, a realidade; além do reconhecimento de experiências da mesma natureza; da apropriação do conceito de poder não violento e gestões para a resolução e transformação pacífica dos conflitos. Para a mesma autora, há uma relação direta entre o empoderamento pacifista e as negociações de paz. O empoderamento se torna fundamental para que estas possam contar, ao longo de seu desenvolvimento, com acompanhamento para que conquistem um maior impacto na transformação do conflito armado interno e na construção de uma paz estável e duradoura (Idem).

oportunidade para a concretização das mudanças acordadas entre as partes, evitando o retorno à beligerância.

4. A construção da cultura da paz: um alento, não uma garantia

A *prevenção*, a *resolução* e a *transformação pacífica* de conflitos, assim como o *pós-acordo*, são as ferramentas disponíveis para a tentativa de mudança social, assim como a complexidade de seu âmbito de ação e a atuação dos diversos atores (Hernández, 2014). O aprendizado de paz começou em 1982, quando o Estado colombiano recorreu, pela primeira vez, a negociações de cunho não militar como forma de gerir seu conflito armado interno.

Desde então, muito conflitos similares seguiram essa dinâmica ao redor do globo – El Salvador, Guatemala, África do Sul, Filipinas etc. – e tal experiência acumulada deve ser aproveitada por aqueles que, eventualmente, adotem tal *modus operandi* (Hernández, 2016). O conceito de *paz* aqui utilizado é o desenvolvido por Francisco Muñoz (2001), autor da expressão *paz imperfeita*, que, ao reconhecer a impossibilidade de uma paz perfeita, urge para que se reconheça uma modalidade mais próxima à condição humana, ou seja, inacabada e aperfeiçoável.

O alcance da paz, no entanto, não é uma ciência exata. Há potencialidades de eficácia, mas nunca certezas. As supracitadas experiências, embora auxiliem na materialização do conceito de *construção de paz*, não estabelecem critérios uniformes sobre seus componentes ou indicadores para mensurar seu impacto. Ou seja, não há regras prontas, infalíveis sempre que evocadas (Hernández, 2016), tampouco qualquer garantia de que um processo que reproduza um precedente exitoso também o será, ou vice-versa. Santos quis compartilhar com o país não apenas a glória, mas também a responsabilidade pelo encerramento do conflito mais longo do continente. Foi derrotado por menos de um ponto porcentual de diferença e o projeto que consumiu não apenas quatro anos de negociações – mas continha em sua essência toda a ancestralidade de tentativas prévias – foi severamente atingido quando rejeitado menos de um mês após sua oficialização.

O reconhecimento de sua virtual completude pelo Instituto Kroc e o Nobel

da Paz concedido a Santos foram marcos, com toda sua carga simbólica, mas não o suficiente para dissolver velhas (e justificadas) mágoas e rancores. As FARC não obtiveram a paz perfeita, mas a *possível*, com a qual ainda seguem comprometidos o ex-líder da guerrilha, Timotchenko, e mais de 90% dos ex-guerrilheiros, apesar das desconfianças sofridas e dos golpes recebidos, tanto do governo quanto de próprios ex-companheiros. A construção da paz transcende a assinatura de um acordo, pois não é estabelecida com um marco, mas surge gradualmente por meio de engenharia social, que promova densa mudança de mentalidade (Lederach, 2008).

A larga duração das FARC como grupo insurgente – e todas as metamorfoses sofridas ao longo de sua existência, em especial a relacionada ao narcotráfico como meio de autofinanciamento – afastaram-na do seu projeto original de autodefesa camponesa contra o terrorismo de Estado e de qualquer empatia¹⁸ com a massa da população colombiana.

As *negociações de paz*, portanto estão contidas na *construção da paz*, mas não representam a única maneira de se construí-la (Fisas, 2004; Lederach, 2008; Hernández, 2013, 2014). Este é um processo complexo, de longo prazo, que envolve diversos atores e se expresa em dimensões variadas: de baixo para cima, de cima para baixo e de dentro para fora (Lederach, 1997, 2008). As idiosincrasias de cada país, como a desigualdade social e sua alta conflitividade, deveriam priorizar a construção da paz em sua dimensão de baixo para cima (Hernández, 2013). Uma educação para a paz que possibilite o encerramento do ciclo de violência e desarme “as mentes e os corações” é um elemento de construção da paz tão importante quanto a atenção às vítimas ou a reintegração dos ex-guerrilheiros (Justapaz, 2006 apud Hernández, 2016).

Foi o que Santos não soube – ou não pôde – proporcionar ao processo de paz que propôs e ajudou a conduzir. A população foi chamada apenas para chancelar,

¹⁸ Apesar das centenas de milhares de mortes atribuídas às FARC durante as mais de cinco décadas de atividade – além de diversos massacres e violações outras aos direitos humanos – a guerrilha desfrutava de moderada popularidade em diversos rincões do país, não por acaso alguns dos mais pobres e desassistidos pelo Estado, onde a guerrilha assumia tal papel e de onde esperava receber votos para a instalação e solidificação de seu partido político. Como visto, frustrou-se sua expectativa logo em sua primeira participação. A ver o que ocorrerá em 2023, nas próximas eleições regionais.

quando lhe caberia maior protagonismo, gerando identificação e reconhecimento da urgência de um fim pacífico para o conflito. Não foi convidada e tampouco lutou para sê-lo. Não era o *momentum*, mas isso não implica no fracasso da paz. Nem com esta guerrilha, nem com as remanescentes.

Sobre a construção da paz, Lederach (2008) afirma que “pequenas conquistas são grandes conquistas”. Cada processo de negociação de paz deve ser valorizado, inclusive os mal-sucedidos, pois deixam ensinamentos úteis a uma próxima tentativa. E, embora não haja, de fato, uma fórmula para a construção da paz, há um consenso a respeito da necessidade de se democratizarem as negociações de paz, permitindo ampla participação da sociedade. Para Rettberg (2012), quanto maior essa participação, maior é a legitimidade do processo de paz e sua apropriação pela sociedade.

Hernández (2012, 2013, 2014) defende tal participação arguindo que é entre as pessoas das comunidades que o conflito armado se fez sentir diretamente, onde atuam seus atores e quem dispõe de valiosas iniciativas civis de paz e experiências de mediação, que contribuiriam significativamente com o acumulado dessa experiência. Fisas (2004) e Lederach (2008), equilibradamente, concluem que as negociações são complexas, demandam grande criatividade, flexibilidade e vontade das partes, discricionariedade e, essencialmente, modéstia e humildade. Inclusive para persistir com a guerrilha remanescente, Exército de Libertação Nacional, apesar de seu covarde ataque em janeiro de 2019, pois a paz, embora seja *imperfeita*, não pode ser *parcial*.

5. ELN: o que está(ria) por vir?

A criação de um cenário de negociação com o Exército de Libertação Nacional (ELN) foi mais complexa do que com as FARC. Enquanto a fase exploratória com esta guerrilha levou seis meses, com o ELN foram necessários dois anos. Pizarro (2017) impressiona-se com tamanha discrepância, apesar de o ELN, naquele momento, ser uma guerrilha secundária, uma fração do que as FARC foram e também de sua presença territorial. Além disso, a agenda de propostas do ELN, ao contrário do recomendado pela literatura e prática de negociações exitosas, não apresentava

demandas objetivas e detalhadas, mas antes propostas muito amplas, quase etéreas. Ainda segundo este autor, as negociações de paz, em regra, demonstram que a delimitação é um caminho seguro para o sucesso das negociações, enquanto sua grandeza desmesurada é garantia de fracasso.

Acordo geral para o fim do conflito e a construção de uma paz duradoura e estável entre o Governo Nacional e as FARC	Acordo de diálogo para a paz entre o Governo Nacional e o ELN
Política de desenvolvimento agrário integral	Participação da sociedade na construção da paz
Participação política	Democracia pela paz
Solução para o problema das drogas ilícitas	Transformação para a paz
Vítimas	Vítimas
Fim do conflito	Fim do conflito
Implementação, verificação e ratificação	Implementação

Fonte: Agendas de negociação das FARC e ELN, publicadas em 26 de agosto de 2012 e 30 de março de 2016, respectivamente.

Mais uma vez, é imprescindível debruçar-se sobre as peculiaridades da guerrilha em discussão para melhor compreendê-la e, conseqüentemente, desenvolver a melhor abordagem para as negociações e, por fim, *customizar* seu próprio modelo de resolução e conflitos. Frente às demandas maximalistas do ELN, estava claro que o grupo não havia atingido a maturidade para a paz, que permitiria a essa excrescência da década de 1960 – não mais reconhecida como pertinente sequer por sua fonte inspiradora¹⁹ – verdadeiramente negociar sua dissolução. Corroborando com essa tese, tem-se o fato de que o ELN, ao contrário das FARC, não renunciou à prática do sequestro e sequer libertou todos seus reféns como gesto de boa vontade para a instalação oficial das mesas negociadoras de paz²⁰.

¹⁹ Em seu livro *La paz en Colombia* (Editora Política, Habana, 2008), Fidel Castro faz críticas reiterada à continuação da guerrilha na Colômbia.

²⁰ Fisas (2004), a tal respeito, dispunha que as negociações apresentam requerimentos mínimos: o caráter voluntário, contar com uma agenda de atividades mutuamente acordada, o comprometimento das partes com a negociação, flexibilidade, confidencialidade, disponibilidade para avançar e gerar confiança e

Ademais, diferentemente das FARC, que seguiam rígida hierarquia nos moldes militares, em que nenhuma das dezenas de *frentes* possuía autonomia para agir sem a ordem do Secretariado, o ELN não dispõe de coesão interna, sendo antes uma federação em que cada uma de suas *frentes* possui liberdade para agir, independentemente do que dispõe seu Comando Central (COCE). Sempre houve atritos entre a linha política e outra de perfil mais militar, que tem posições distintas sobre as condições para avançar em um processo de negociação e diálogo com o governo (Llorente, Garzón et al, 2020).

Ou seja, nunca houve garantia plena de o que quer que fosse alcançado em um eventual acordo entre os mentores da guerrilha e o governo seria cumprido em massa por suas autônomas frentes.

O atentado de janeiro de 2019, por exemplo, cuja autoria foi incontinenti negada pelo COCE, somente foi reconhecido pelo grupo beligerante após a Frente de Guerra Oriental assumi-lo. A declaração *a posteriori* dos comandantes do ELN – de que o atentado partiu de sua ordem e de que foi praticado como retaliação às duras condicionantes impostas por Duque para dar prosseguimento às negociações de paz – pretendia apenas publicizar uma unidade interna que não existe. A reação do governo colombiano foi revogar as tratativas de paz e, ao contrário de negociações fracassadas pretéritas, em que era assegurado o retorno das partes a seu *status quo ante*, o presidente Iván Duque levantou a imunidade temporária concedida aos guerrilheiros negociadores e determinou sua imediata captura.

Como a mesa negociadora tinha sede em Havana, foi solicitada ao governo cubano a prisão e extradição à Colômbia dos membros da guerrilha ali presentes (Radio Televisión Martí, 2019). Alegando dar cumprimento aos protocolos de negociação, o governo cubano recusou-se a cumprir tal demanda. Desde então, as negociações se encontram em um limbo: apesar de seu fim oficial haver sido decretado pelo governo, os negociadores guerrilheiros seguem em Havana, de onde, eventualmente, manifestam-se publicamente sobre o retorno às conversações de paz, enquanto, simultaneamente, a maioria da guerrilha se traslada à Venezuela – ao redor de 1.100 membros do ELN, ou

habilidade para reduzir ao máximo as diferenças, enquanto, simultaneamente, desenvolvem-se ao máximo as compatibilidades.

seja, 45% dos combatentes – fundindo-se em grupo colombo-venezuelano²¹, sob os auspícios de Nicolás Maduro, sem qualquer perspectiva de abandono de suas práticas frente aos lucros e proteção que auferem em território venezuelano (Insight Crime, 2020; Llorente, Garzón et al, 2020).

Surpreendentemente, contudo, em 28 de março de 2020 o ELN anunciou que faria cessar-fogo unilateral ativo²² pelo período de um mês, a partir do dia 1º de abril, como gesto humanitário face à pandemia de Covid-19 na Colômbia. Além desta trégua, acrescentou que estaria disposto a reabrir negociações para paz. Esse segundo passo ocorreria a partir de uma reunião, em Havana, com o governo colombiano e países garantidores – Noruega, Chile, Venezuela, Cuba e Brasil – de um eventual acordo.

O ELN indicou dois "promotores da paz", que seriam Mario Pieschacón Negrini, conhecido como “Francisco Galán”, e Carlos Arturo Velandia, conhecido como “Felipe Torres”, ambos ex-guerrilheiros. Eles estariam encarregados de dar seguimento às negociações. Ambos já foram aceitos pelo governo colombiano e designados à referida função. Este gesto pode ser interpretado como o primeiro passo sólido na direção da retomada dos diálogos entre as partes, frente à renitência do então candidato Duque em manter os diálogos iniciados ainda no segundo mandato de Santos (2014-2018)²³. Em declaração à imprensa (El Tiempo, 2020a), Galán afirmou que é

²¹ À semelhança do que acontecia com o ETA, presente na Espanha e na França, e com os Talibãs, no Afeganistão e Paquistão. Portanto, sem um esforço político-diplomático recíproco entre Colômbia e Venezuela, a desmobilização do ELN é improvável.

²² De acordo com o comunicado, “o cese es activo, porque nos reservamos el derecho a defendernos, ante los ataques que adelantan las fuerzas estatales, integradas por tropas regulares, paramilitares y bandas del narcotráfico, en varias regiones del país” (ELN Voces, 2020).

²³ Duque, antes mesmo de tomar posse, já havia declarado que importava diversas condições para dar prosseguimento às negociações de paz com o ELN, iniciadas ainda durante o segundo mandato de Santos (2014-2018). De fato, as exigências de Duque (libertação de todos os reféns; fim de todas as hostilidades; desarmamento da guerrilha e sua concentração em áreas geográficas previamente determinadas para verificação por instrumento multilateral - ONU) iam na contramão do protocolo apresentado às FARC (no início, foi-lhes pedido, somente, que libertassem os sequestrados e renunciassem a essa prática. As demais, foram executadas apenas após a conclusão exitosa do acordo de paz [em síntese, DDV]), apesar da natureza federalizada do ELN e mais delicada de se negociar (sem garantias de que todas as frentes –

necessário que a guerrilha liberte a todos os sequestrados e que se renuncie a tal prática, tampouco outros atos violentos, que afetam, sobretudo, a população mais vulnerável.

Há ceticismo a respeito da proposta do ELN quanto à busca da paz definitiva. Primeiramente, porque parte do COCE, que está em constante trânsito entre na fronteira da Colômbia com a Venezuela, não estaria disposta a alterar o *status quo* de seus negócios milionários, que envolvem narcotráfico e contrabando de metais preciosos. Em segundo lugar, o governo colombiano reafirmou, há pouco tempo, que a eliminação do grupo guerrilheiro permanece sendo um objetivo nacional (Torrado, 2020). Quanto ao cessar-fogo provisório, de um mês e motivado pela pandemia do Covid-19, o ELN afirma ter sido sensibilizado pela mensagem postada no Twitter, em 23 de março, pelo Secretário-Geral da ONU, António Guterres, que fez a seguinte declaração: “Para as partes em guerra: recuem das hostilidades; silenciem as armas; parem a artilharia; acabem com os ataques aéreos. Isso é crucial para criar corredores para ajudar a salvar vidas. Abram as janelas para a diplomacia e tragam esperança a lugares onde estão os mais vulneráveis ao Covid-19”.

O gesto humanitário do ELN, referente à trégua unilateral de um mês, vem acompanhado de ampla gama de demandas ao Estado Colombiano, entre as quais o aquartelamento de tropas militares, tanto da polícia quanto das Forças Armadas; a libertação de presos políticos, inclusive os ligados a grupos guerrilheiros; a reestatização de todo o sistema nacional de saúde da Colômbia; o fornecimento de cestas básicas quinzenais e o pagamento de salário mínimo a camadas da população carente do país; a concessão de subsídios a pequenos agricultores, comerciantes e industriais; anistia das dívidas de toda a população pobre, as quais vencem durante o período da pandemia; redução do preço dos combustíveis; fornecimento de insumos agrícolas aos pequenos produtores rurais e estabelecimento de um fundo de 30 trilhões de pesos (cerca de US\$ 7,5 bilhões) a partir da criação de um imposto sobre o sistema financeiro, grandes empresários e comerciantes para ajudar a cobrir as despesas com a pandemia de Covid-19 (ELN Voces, 2020).

que são bastante autônomas – seguiriam os compromissos assumidos pelos integrantes do COCE em Havana, motivando parte significativa da guerrilha (a mais violenta, armada e rica) se esquivar das negociações e atribuir ao governo a responsabilidade por tal.

O governo colombiano ainda não se manifestou acerca das propostas do ELN, embora várias das medidas de cunho econômico já tenham sido postas em prática, enquanto outras seriam notoriamente impraticáveis, o que indicaria, mais uma vez, abuso de retórica e tergiversação pela guerrilha para obstaculizar negociações de paz verossímeis. Ainda mais complexo que dismantelar a retórica anacrônica da guerrilha e trazê-la para negociações plausíveis é fazê-lo sem o auxílio da Venezuela. As relações diplomáticas entre os dois países estão rompidas, e o ELN se beneficia do caos político-econômico no país para abrigar-se e auferir receitas, principalmente por meio do narcotráfico e da mineração ilegal, ambos não apenas tolerados mas auspiciados pelo governo Maduro. Em troca, a guerrilha colombiana, agora também venezuelana, combateria ao lado das forças armadas bolivarianistas na hipótese de invasão estrangeira, inclusive contra seus compatriotas colombianos (Insight Crime, 2020; Llorente, Garzón et al, 2020).

6. Conclusão

A paz não se restringe ao acordo. A construção da paz é um processo complexo, de longo prazo, que envolve diversos atores e se expressa em várias dimensões: de baixo para cima, de cima para baixo e do centro para fora (Lederach, 1997, 2008). Como visto, as condições de desigualdade social de alguns países, no entanto, demandariam a dimensão de baixo para cima. Contudo, na Colômbia, historicamente, o modelo de negociação predominantemente adotado foi o de negociação direta entre os atores do conflito, sem mediação e com participação meramente consultiva da sociedade civil.

A história do país, caracterizada pela centenária violência de natureza política – oligárquica e latifundiária – motivadora do surgimento de suas guerrilhas, ajuda a compreender as desconfianças recíprocas que levaram ao modelo de resolução de conflitos empregado no acordo de paz de 2016. Embora não haja uma fórmula para o alcance da paz, é necessário democratizar suas negociações, permitindo ampla participação da população civil, para que se tenha maior apoio e legitimidade. Um mediador eleito de comum acordo teria isenção para ponderar sobre os temas apresentados pelas partes, reduzindo ou ampliando seu escopo, substituí-los ou, simplesmente, descartá-los, fazendo a discussão mais realista e exequível.

A presença de integrantes da sociedade civil conferiria maior legitimidade às discussões, aumentando a *expectativa* de seu cumprimento durante a fase de pós-acordo. Pesquisa Gallup de maio de 2019 afirma que 55% dos colombianos não creem que o governo cumprirá o acordo, enquanto 62% descreem das FARC. Por outro lado, mais uma vez, *não há fórmula teórica para negociações de paz*, ou indicadores para medir seu impacto. Não há processos perfeitos, mas *possíveis*. Não há uma relação de causalidade direta entre a existência de mediadores neutros, ou parciais, e o êxito das negociações. O que há são elementos – contexto político, natureza do ator beligerante e o tempo de negociação – cujo ténue equilíbrio pode favorecer a materialização de um acordo, mas nunca assegurá-la. Vide tais variáveis nos acordos do M-19 (bem sucedido nas mesas de negociação, mas derrotado no pós-acordo), das FARC (cujo acordo sequer foi ratificado pela sociedade colombiana e seu pós-acordo mostra-se instável e temeroso) e do ELN (visivelmente sem intenção autêntica para negociar, haja vista seu perfil antidemocrático).

A despeito de todas as tentativas fracassadas, ou dos acordos de alcance parcial, contudo, existe uma relação entre construção de paz e negociações de paz, segundo a qual nenhum esforço é perdido, pois a cultura de paz é cumulativa. O processo, portanto, não acaba no acordo final. É no pós-acordo que as mudanças construtivas permitem a transformação do conflito, tentam evitar sua recaída e encontram *alternativas* para uma paz estável e duradoura.

Acordos sobre temas polarizados, debatidos sem o auxílio de mediador neutro, tendem a ser minados pelas próprias partes, retroalimentando as desconfianças recíprocas, a polarização original e perpetuando o conflito. Contudo, todo esforço nesse sentido, ainda que não exitoso, é válido, pois contribui para a superação das causas geradoras do conflito armado ao solidificar, gradualmente, a cultura da paz.

7. Bibliografía

AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN. **Generación de ingresos.** Bogotá. Disponible em: <<http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/generación-de-ingresos>>. Acceso em: 17 março 2020.

AL MENOS 555 líderes sociales fueron asesinados en Colombia desde 2016. **Agencia EFE**, Madrid, 14 jan. 2020. Disponible em: <<https://www.efe.com/efe/america/sociedad/al-menos-555-lideres-sociales-fueron-asesinados-en-colombia-desde-2016/20000013-4150142#>>. Acceso em: 10 abr. 2020.

ANÁLISIS de HRW sobre “el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto” alcanzado por el gobierno de Colombia y las FARC. **Human Rights Watch**, 21 dez. 2015. Disponible em: <<https://www.hrw.org/es/news/2015/12/21/analisis-de-human-rights-watch-sobre-el-acuerdo-sobre-las-victimas-del-conflicto>>. Acceso em: 22 dez. 2015.

ARDILA, Arcadio Gonzalez. Genocidio de la Unión Patriótica, una historia que no se puede olvidar ni repetir. **EL PAÍS**, Cali, 21 set. 2016. Disponible em: <<http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/genocidio-de-la-union-patriotica-una-historia-que-no-se-puede-olvidar-ni-repetir.html>>. Acceso em: 22 maio 2017.

BRAUN, Herbert. **Mataron a Gaitán: Vida pública y violencia urbana en Colombia.** Bogotá: Punto de Lectura, 2013.

BUSHNELL, David. **The making of modern Colombia: a nation in spite of itself.** Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 1993.

CALDERÓN, Juan Manuel Santos; JIMÉNEZ, Timoleón. **Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.** Bogotá, 2016.

CASEY, Nicholas. Colombia Rebel Ends Presidential Campaign, in Blow to Peace Process. **New York Times**, Nova York, 08 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/03/08/world/americas/colombia-election-timochenko-farc.html?smid=tw-nytimesworld&smtyp=cur&ref=nyt-es&mcid=nyt-es&subid=article>>. Acesso em: 13 maio 2018.

CASTILLA, Camilo Echandía; NOSSA, Irene Cabrera. **Madurez para la paz: evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.

CASTRO, A.; LOSADA, R. El colombiano en política: tradicional y de centro derecha. In: HERRERA, C. (ed.), **Nuestra identidad: estudio colombiano de valores**. Bogotá: Raddar, vol. 2, p. 27-50, 2006.

CORPORACIÓN OBSERVATORIO PARA LA PAZ, **Guerras inútiles: una historia de las FARC**. Bogotá: Intermedio, 2009.

DUQUE pide a Cuba que capture a 10 miembros del ELN que están en la isla. **Radio Televisión Martí**, Miami, 19 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.radiotelevisionmarti.com/a/duque-pide-a-la-habana-que-capture-a-terroristas-del-eln-en-cuba/226166.html>>. Acesso em: 05 abril 2020.

'EL CESE del fuego siempre será insuficiente si no es definitivo': El exguerrillero del ELN 'Francisco Galán' acaba de ser designado promotor de paz por el Gobierno. **El Tiempo**, Bogotá, 01 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/francisco-galan-debe-existir-un-cese-indefinido-479656>>. Acesso em: 02 abril 2020a.

EL ELN frente a la pandemia por el coronavirus Covid-19. **ELN Voces**, Colômbia/Venezuela, 30 mar. 2020. Disponível em: <<https://eln-voces.net/el-eln-frente-a-la-pandemia-por-el-coronavirus-covid-19/>>. Acesso em: 07 abril 2020.

ELN cuestiona condiciones de Iván Duque para diálogo de paz en Colombia. **El Universo**, Guaiquil, 10 set. 2018. Disponível em: <<https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/10/nota/6947591/el-califica-cuestiona-condiciones-ivan-duque-dialogo-paz-colombia>>. Acesso em: 02 abril 2020.

ELN in Venezuela. **Insight Crime**, Washington, 28 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/eln-in-venezuela/>>. Acesso em: 05 abril 2020.

EN su debut, Farc obtuvo poco más de 85.000 votos: Los hoy senadores ven su incursión en la política como un primer paso a la democracia en Colombia. **El Tiempo**, Bogotá, 12 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/congreso/resultados-de-la-farc-en-elecciones-al-congreso-del-11-de-marzo-de-2018-192746>>. Acesso em: 13 maio 2018.

EXLÍDER del Eln le pide un cese al fuego a ese grupo guerrillero: El llamado se da en medio de la contingencia por el coronavirus que vive el país. **El Tiempo**, Bogotá, 25 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/exlider-del-eln-le-pide-un-cese-al-fuego-a-ese-grupo-guerrillero-477134>>. Acesso em: 05 abril 2020b.

FISAS, V. **Procesos de paz y negociación en conflictos armados**. Barcelona: Paidós, 2004.

_____, **Anuario de procesos de paz 2014**. Barcelona: Icaria, 2014.

FREITAS, Jeane Silva de; LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **A mediação facilitadora das organizações internacionais na resolução de conflitos: uma análise da atuação da ONU e a da UA no conflito entre o Sudão e o Sudão do Sul**. *Relações Internacionais*, n ° 51, pp. 89-106, setembro: 2016.

GALLUP POLL, n ° 117, Colômbia, fevereiro: 2017.

_____, n ° 130, Colômbia, maio: 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2016.

GOBIERNO prorroga beneficios para los excombatientes de las FARC hasta diciembre. **El Espectador**, Bogotá, 10 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/gobierno-prorroga-beneficios-para-los-excombatientes-de-las-farc-hasta-diciembre-articulo-875484>>. Acesso em: 17 abril 2020.

GUERRILHA ELN reivindica autoria de atentado contra escola da polícia na Colômbia. Ataque com carro-bomba matou 21 pessoas e deixou 68 feridos na quinta-feira (17). Presidente determinou a prisão de integrantes da guerrilha que participavam de negociação de paz. **G1**, Rio de Janeiro, 21 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/21/guerrilha-eln-reivindica-autoria-de-atentado-contr-escola-da-policia-na-colombia.ghtml>>. Acesso em: 02 abril 2020.

HERNÁNDEZ, Esperanza. Aproximación teórica a los significados de la mediación en conflictos armados, In: **Reflexión Política**, Colombia: EP – UNAB, n ° 24, diciembre 2010.

_____, *Intervenir antes que anochezca: mediaciones, intermediaciones y diplomacias no violentas de base social en el conflicto armado colombiano*. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2012.

_____, *Mediaciones en el conflicto armado colombiano: hallazgos desde la investigación para la paz*, In: **CONfines**. [s.l.]: [s.n.], 9(18), p. 31-57, junio-diciembre 2013.

_____, *Empoderamiento pacifista de experiencias comunitarias locales en Colombia (1971-2013)*. Tesis de doctorado, Universidad de Granada, Granada, España, 2014.

_____, Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz, In: **Papel Político**. [s.l.]: [s.n.], 21(1), p. 35-56, 2016.

INFORME de Monitoração de Territórios Afetados pelo Cultivo Ilícito na Colômbia (2018). Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNODC), Bogotá, 31 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2018.html>>.

Acesso em: 10 abril 2020.

KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES. **Peace process and accords**, Indiana. Disponível em: <<https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/>>. Acesso em: 25 março 2020a.

_____, **State of implementation of the colombian final accord: december 2016 – april 2019. Executive summary**, Indiana, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://kroc.nd.edu/assets/333274/executive_summary_colombia_print_single_2_.pdf>. Acesso em: 10 abril 2020b.

LARA, Patrícia. **Siembra vientos y recogerás tempestades: la historia del M-19, sus protagonistas y sus destinos**. Bogotá: Planeta, 2014.

LEDERACH, John Paul. **Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas**. Washington D.C.: Instituto Peace Press, 1997.

_____, La imaginación moral: el arte y el alma de construir la paz. Bogotá: Norma, 2008.

LLORENTE, María Victoria; GARZÓN, Juan Carlos et al. **¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable**. Fundación Ideas para la Paz, Bogotá: FIP, Notas Estratégicas n° 16, janeiro 2020.

MARTÍNEZ, Fernando Guillén. **El poder político en Colombia**. Bogotá: Ariel, 2015.

MORENO, Álvaro Albán. **Instituciones y conflicto en Colombia: la metáfora del espejo**. Ensayos de Economía, n ° 50, enero-junio de 2017.

MUÑOZ, Francisco. **La paz imperfecta**. Granada, España: Universidad de Granada, 2001.

ORTIZ, Javier Forero. EL debut de la Farc en la arena electoral regional: partido se le midió al escenario democrático local sin tener estructuras en todos los territorios. **El Tiempo**, Bogotá, 27 out. 2019. Disponible em: <<https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/como-le-fue-al-partido-farc-en-las-elecciones-regionales-de-2019-427788>> . Acesso em: 03 abril 2020.

PABÓN, O.M.; JOYA, E.L. **Reflexión sobre los componentes judiciales de los procesos de paz con el M-19 y las FARC-EP**. Revista Temas, 3(10), p. 197-208, septiembre 2016.

PÉCAUT, Daniel. **As FARC: uma guerrilha sem fins?** São Paulo: Paz e Terra, 2010.

_____, Una lucha armada al servicio del statu quo social y político. Disponible em: <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/PecautDaniel.pdf>>. Acesso em: 20 novembro 2015.

PIZARRO, Eduardo. **Cambiar el futuro: historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)**. Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial, 2017.

RESTREPO, Luis Carlos et al. **Acuerdo Santa Fe de Ralito**. Santa Fe de Ralito, 2003.

RETTBERG, A. **Construcción de paz en Colombia: contexto y balance**, In A. Rettberg, Construcción de paz en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, 2012.

SÁNCHEZ, G. Guerra y política en la sociedad colombiana. Bogotá: Áncora, 1991.

TERRITORIO DE DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN. Disponível em: <<https://www.cric-colombia.org/portal/proyecto-politico/defensa-vida-ddhh-cric/territorio-de-dialogo-y-negociacion/>>. Acesso em: 15 março 2020.

TORRADO, Santiago. La última guerrilla de Colombia lanza un nuevo desafío con un “paro armado”: el Gobierno de Iván Duque se declara en alerta militar mientras el país se debate cómo lidiar con el ELN. **El País**, Madrid, 14 fev. 2020. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2020/02/13/colombia/1581598219_664249.html>. Acesso em: 14 fevereiro 2020.

ULLOA, Fernando Cepeda. **Conflicto y paz: Colombia 1953-2016**. Bogotá: Cuéllar Editores, 2016.

VARGAS, Virgilio Barco et al. **Acuerdo político entre el gobierno nacional, los partidos políticos, el M-19, y la Iglesia Católica en calidad de tutora moral y espiritual del proceso**. Bogotá, 1990.