



# Garantindo a paz: O Brasil e o processo de paz com o ELN da Colômbia

Adriana Erthal Abdenur

# Sumário

Sumário Executivo .....	1
Introdução .....	2
Conflito e paz na Colômbia .....	4
Grupos armados colombianos de inspiração marxista .....	9
O Brasil nas negociações de paz com o ELN .....	14
Recomendações .....	19
Referências .....	21



# Garantindo a paz: O Brasil e o processo de paz com o ELN da Colômbia<sup>1</sup>

Adriana Erthal Abdenur

## Sumário Executivo

Este texto analisa a atuação do Brasil como país garante nas negociações de paz entre o governo da Colômbia e o Ejército de Liberación Nacional (ELN), com base em entrevistas conduzidas no Brasil, na Colômbia e no Equador entre 2016 e 2017, assim como em análise de documentos e discursos oficiais. Embora o processo de paz com o ELN apresente sérios desafios, para o Brasil desempenhar o papel de garante representa uma oportunidade não apenas para fortalecer a sua cooperação e a segurança no seu entorno, mas também para contribuir mais diretamente para a estabilidade na América do Sul através da resolução pacífica de conflitos.

O texto está estruturado da seguinte forma. A primeira parte oferece um pano de fundo analítico do conflito na Colômbia e resume as principais características e dinâmicas do ELN, diferenciando-o dos demais grupos armados ilegais no país, inclusive outras guerrilhas de inspiração marxista (as FARC e o M-19). Em seguida, o texto analisa a relevância do Brasil como país garante nas negociações com o ELN. A terceira e última parte oferece algumas recomendações concretas para que o Brasil amplie e aprofunde suas contribuições para a consolidação da paz na Colômbia, fortalecendo também sua capacidade de atuação na prevenção e resolução de outros conflitos internacionais. As principais recomendações giram em torno dos seguintes temas:

**Reforço de capacidades:** Fortalecer a capacidade interna das instituições governamentais brasileiras e de seus funcionários na mediação de conflitos, dentro e fora do Itamaraty. As negociações com o ELN oferecem uma oportunidade para capacitar diplomatas jovens, inclusive mulheres, em funções relevantes para os processos de paz.

---

<sup>1</sup> A autora agradece aos entrevistados no Brasil, na Colômbia e no Equador que leram versões anteriores do texto. O Embaixador Antonino Mena Gonçalves (MRE), o Primeiro-Secretário Maximiliano Arienzo (MRE) e Katherine Aguirre Tobón (Instituto Igarapé) foram especialmente atenciosos nas sugestões e correções ao texto.

**Cooperação em segurança:** Aprofundar a cooperação com a Colômbia em áreas diretamente relacionadas ao setor de segurança, notadamente em desminagem humanitária, cooperação policial, vigilância da Amazônia, combate ao narcotráfico e rastreamento de armas. Outra área promissora é a da cooperação no treinamento de militares, policiais e civis para missões de manutenção da paz, valendo-se da ampla experiência do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

**Cooperação técnica para o desenvolvimento:** Intensificar a cooperação técnica coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação em áreas nas quais o Brasil já possui extensa experiência doméstica e no exterior, tais como agricultura e saúde, de forma a apoiar a consolidação da paz e o desenvolvimento na Colômbia a longo prazo. A cooperação em educação à distância e profissionalizante, do tipo que o Brasil oferece em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), também poderia fortalecer os esforços de reintegração de ex-combatentes.

**Colaboração com a sociedade civil no processo de paz:** Engajar instituições de pesquisa e outras entidades brasileiras e colombianas na produção de conhecimento sobre violência e paz, tanto na Colômbia quanto na região como um todo.

## Introdução

Em março 2016, o Presidente Juan Manuel Santos anunciou que o governo colombiano estaria disposto a dialogar com o segundo maior grupo de guerrilha na Colômbia, o Ejército de Liberación Nacional (ELN). As duas partes já vinham se reunindo secretamente desde o início de 2014, mas o pronunciamento de 2016 deu início a uma nova fase nas negociações. Representantes de ambos os lados, reunidos em Caracas, concordaram em estabelecer no Equador uma “mesa de conversaciones públicas”, que prestasse contas à opinião pública. Anunciaram também que diversos países latino-americanos (Brasil, Equador, Venezuela, Chile e Cuba), além da Noruega, serviriam como países garantes nas negociações.

O anúncio virou manchete, mas as atenções do público colombiano — e do mundo — estavam concentradas em outro processo de paz. Ao mesmo tempo que aprofundava o diálogo com o ELN, o governo colombiano negociava a paz com a maior guerrilha do país, as Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). O acordo com as FARC já começava a provocar alguns movimentos tectônicos no cenário político colombiano — mudanças de grande relevância para o diálogo com o ELN. Ao final do ano, após a revisão precipitada pelo resultado do plebiscito ao qual foi submetida a versão original, o acordo com as FARC passara para a fase de implementação, com o apoio de outros países e de organizações multilaterais, tais como as Nações Unidas (ONU) e a OEA.

Foram estabelecidas zonas de concentração de combatentes das FARC, em um primeiro momento com o objetivo de completar a “dejación de armas” (entrega de armas) dos guerrilheiros<sup>2</sup>. Este seria um dos primeiros passos não apenas na reinserção social dos ex-combatentes, mas também na transição das FARC para uma atuação mais estritamente política, inclusive a sua constituição como partido político. Embora a implementação dos seis pontos do acordo de paz com as FARC enfrente uma série de desafios, essa transição abre uma janela de oportunidade para que as instituições colombianas se tornem mais robustas e inclusivas, servindo efetivamente de alicerce para uma paz duradoura que terá reflexos para toda a região, inclusive o Brasil.

---

<sup>2</sup> No processo de paz com as FARC, evita-se o uso de expressões tais como Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), porque as guerrilhas não foram derrotadas, senão que assinaram um acordo de paz. Portanto, recomenda-se usar as expressões “entrega de armas” e “reinserção social” dos ex-combatentes.

No entanto, a Colômbia enfrenta o desafio de lidar com outros grupos armados ilegais, não apenas guerrilhas de inspiração comunista e grupos paramilitares, mas também redes criminosas que atuam no tráfico de drogas e em outras atividades ilícitas. Embora o diálogo público com o ELN já esteja em andamento (após alguns percalços), não se pode esperar que o processo de paz siga os exatos moldes definidos por processos anteriores, inclusive o acordo com as FARC. As negociações em Quito e em outras cidades que eventualmente poderão sediar o diálogo com o ELN envolvem um grupo armado que possui dinâmicas, distribuição geográfica e características distintas, e que se dispõe a dialogar num contexto já bastante diferente em relação ao do ano passado. Tais incertezas dificultam a construção de uma confiança mútua entre as partes — uma das tarefas mais importantes para os países garantes.

Com base em entrevistas com diplomatas, políticos, negociadores, militares e combatentes conduzidas na Colômbia, no Brasil e no Equador entre 2016 e 2017, assim como em análise de documentos e discursos oficiais, o texto se debruça sobre a relevância do Brasil nas negociações de paz com o ELN. Leva-se em conta o contexto de segurança e paz na Colômbia, assim como o papel que o Brasil vem exercendo na segurança regional mais amplamente. Para o Brasil, participar do processo de paz com o ELN representa uma oportunidade para contribuir ainda mais para a segurança do seu entorno, complementando outras iniciativas de cooperação bi- e multilaterais.

O texto está estruturado da seguinte forma. A primeira parte apresenta um pano de fundo do conflito na Colômbia e resume as principais características e dinâmicas do ELN, diferenciando-o dos demais grupos armados ilegais que surgiram no país, sobretudo as FARC e o M-19. Em seguida, o texto analisa o papel do Brasil na segurança latino-americana, com destaque para o seu histórico na mediação de conflitos através da diplomacia preventiva, e examina a sua relevância como garante nas negociações com o ELN. A terceira e última parte oferece algumas recomendações concretas para que o Brasil amplie suas contribuições para a consolidação da paz na Colômbia e, de forma mais abrangente, para que possa fortalecer sua capacidade de atuação na prevenção e resolução de conflitos armados internacionais.



Um dos diálogos de paz entre o governo colombiano e o ELN.  
Crédito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador



# Conflito e paz na Colômbia

## **a) Os grupos armados ilegais**

Para entender os avanços e desafios nas negociações com o ELN, é necessário, em primeiro lugar, ter em mente que, mesmo encontrando-se em situação de conflito, a Colômbia mantém há décadas um sistema democrático e instituições relativamente robustas. Desde 1819 — ou seja, em dois séculos de existência como Estado independente — apenas dois episódios de intervenção militar interromperam o regime democrático do país: o primeiro, em meados do século 19, e o segundo, em resposta ao período conhecido como *La Violencia*, conflito civil travado entre liberais e conservadores de 1948 a 1958. Hoje em dia, a Colômbia é o segundo país na América Latina em termos populacionais (cerca de 49 milhões de habitantes) e possui um PIB per capita de US\$ 14.164, o que ajuda a explicar o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) “elevado” (de 0,727)<sup>3</sup> e sua categorização pelo Banco Mundial como um país de renda média alta<sup>4</sup>. Além disso, a Colômbia traz alguns exemplos reconhecidos de “boa governança”, sobretudo no nível municipal. Dois casos citados com frequência são a transformação urbana de Medellín e o planejamento urbano em Bogotá<sup>5</sup>.

Por outro lado, o conflito (na verdade, uma série de conflitos sobrepostos e entrelaçados) produziu um legado de sofrimento e retrocessos ao longo de cinco décadas. Assim como outros países latino-americanos, a Colômbia tem níveis historicamente elevados de desigualdade e exclusão social (na América Latina, apenas o Haiti tem níveis mais altos). Na década de 60, embora o período da *Violencia* tenha oficialmente terminado, as tensões em torno da distribuição de terra e de outros recursos levaram a um levante camponês que, por sua vez, deu origem a dois grupos de guerrilha: as FARC e, alguns anos mais tarde, o ELN. Na década de 70, surgiu um terceiro grupo de inspiração socialista: o *Movimiento 19 de abril*, ou M-19, em referência a uma suposta fraude nas eleições presidenciais daquele ano.

Não caberia ensaiar aqui uma história exaustiva da trajetória política e social da Colômbia, mas alguns pontos pertinentes para a análise do processo de paz com o ELN merecem ser ressaltados. Em primeiro lugar, embora o governo Uribe tenha negado a existência de um conflito<sup>6</sup>, o país testemunha violência entre grupos armados há meio século. Ao longo desse período, houve uma diversificação nos atores envolvidos, com o surgimento (e, ocasionalmente, o desaparecimento ou a transformação) de diversos grupos armados ilegais.

A situação na Colômbia é com frequência caracterizada como um “conflito assimétrico de baixa intensidade” entre o Estado colombiano e os grupos ilegais que atuam sobretudo em partes do país onde a presença do Estado é fraca<sup>7</sup>. A população civil encontra-se no meio do fogo cruzado ou torna-se alvo, por exemplo, quando indivíduos são acusados de “colaboração” com grupos rivais.

No entanto, o conflito nem sempre é de “baixa intensidade”. Em diversas ocasiões, o país foi palco de ataques e contra-ataques altamente visíveis e letais, alguns dos quais constituem verdadeiros traumas nacionais com significado político. Em 1985, por exemplo, cerca de cinco anos após ter sitiado a embaixada dominicana na Colômbia, o M-19 invadiu o Palácio da Justiça, sede do Judiciário colombiano, no centro de Bogotá, tomando como reféns mais de 300 pessoas. Em resposta, as Forças Armadas tentaram tomar controle do Palácio com tanques blindados. O confronto resultou na morte de 98 pessoas, além de 100 “desaparecimentos” de indivíduos. Igualmente traumáticos foram os

---

3 UNDP (2016).

4 Banco Mundial (2017).

5 Sanín, F. G. et al. (2012).

6 El Mundo (2011).

7 El Tiempo (1997).

massacres, sobretudo em zonas rurais; entre 1982 e 2013, 728 massacres foram documentados na Colômbia, e estima-se que o número real tenha sido o triplo desse<sup>8</sup>.

Mesmo assim, como aponta Arjona (2016), a presença de conflitos sobrepostos na Colômbia não representa necessariamente um cenário de anarquia: a interação rotineira entre combatentes e civis leva a uma espécie de “ordem social de guerra”. De fato, a história colombiana praticamente desconhece ditadores militares, a esquerda política é historicamente fraca, e a urbanização e a industrialização não produziram nenhum movimento populista duradouro (Bushnell, 1993).

Dentre os grupos armados na Colômbia, as principais categorias são:

- (a) As **forças nacionais de segurança**: As Forças Armadas da Colômbia — Exército, Marinha e Força Aérea — estão dentre as maiores e mais bem equipadas da América Latina, com serviço compulsório para homens a partir dos 18 anos de idade. Embora a Polícia Nacional não faça parte das Forças Armadas, ela também está sob o controle do Ministério da Defesa, é fortemente militarizada e atua no combate aos grupos ilegais. A profissionalização e a expansão das forças de segurança se deram principalmente devido ao apoio dos EUA através do Plan Colombia. Em 2015, a Colômbia gastou cerca de 3,4% do seu PIB em defesa<sup>9</sup>.
- (b) As **guerrilhas de inspiração comunista**, sendo as FARC e o ELN (analisados mais detalhadamente na próxima parte do texto) os dois grupos mais numerosos. O M-19 renunciou às armas em 1990 e foi desmobilizado, tornando-se um partido político, a Alianza Democrática M-19 (AD/M-19)<sup>10</sup>.
- (c) Os **grupos paramilitares**, de extrema direita, que se desenvolveram a partir de grupos de autodefesa ilegais a partir da década de 90 e desfrutaram de ampla tolerância por parte das elites políticas colombianas (Avilés, 2006). O principal grupo, as AUC (Autodefesas Unidas da Colômbia), foi criado em 1997 para combater as guerrilhas de inspiração marxista e foi oficialmente desmobilizado em 2006. Apesar de uma negociação de paz, a desmobilização foi parcial e os paramilitares remanescentes passaram a forjar novas parcerias. Mais recentemente, estariam compondo grupos de extermínio e assassinando lideranças comunitárias e de direitos humanos.
- (d) As **redes criminosas**, sobretudo aquelas organizadas em torno do narcotráfico, e algumas das quais tiveram sua origem nas AUC. Desde o governo de Álvaro Uribe (2002-2010), tais grupos são conhecidos coletivamente como *bandas criminales emergentes*, ou BACRIM, embora tal termo não seja consenso entre analistas colombianos. Em geral, no contexto atual o termo denomina a “terceira geração” de organizações narcotraficantes colombianas, após os cartéis de Medellín e de Cali<sup>11</sup>. No entanto, o narcotráfico não é a única atividade ilegal desses grupos; há também mineração ilegal, tráfico de pessoas e outras atividades ilícitas, tanto em território colombiano quanto transnacionalmente.

Três observações merecem destaque. Em primeiro lugar, esses grupos são altamente heterogêneos. Mesmo dentro das categorias supracitadas, o elenco de atores varia de forma significativa em termos de composição, distribuição geográfica, ideologia e forma de atuação. Além disso, a robustez de

8 InSight Crime (2014).

9 Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI (2016).

10 Atualmente, estima-se que as FARC tenham cerca de 8.000 integrantes (embora o número de seus membros já tenha alcançado cerca de 20.000), ao passo que o ELN possui entre 1.500 e 2.000 integrantes.

11 McDermott (2014).

cada grupo, longe de ser constante, varia ao longo do tempo, com aumento e retração do número de membros, de equipamento e de capacidade organizacional. Da mesma forma, variam as táticas privilegiadas na busca pelo poder (econômico ou político) e em sua disposição para participar de negociações de paz com o governo.

Em segundo lugar, algumas categorias não são mutuamente exclusivas. Por exemplo, ao longo dos últimos vinte anos, as FARC se envolveram com o tráfico de drogas ilícitas (entre outras atividades criminosas) para financiar suas atividades. Embora o ELN tenha rejeitado essa articulação, supostamente por motivações ideológicas, sabe-se hoje que o grupo também vem financiando suas atividades em parte através do narcotráfico. Os grupos paramilitares não fogem à regra; as AUC também dependiam do narcotráfico como fonte de recursos. Da mesma forma, o BACRIM Rastrojos surgiu a partir de uma facção militar do norte do Cartel Norte del Valle.

Um aspecto relacionado ao anterior é que há certa porosidade entre os grupos. Por exemplo, muitos ex-militares e ex-policiais — e alguns integrantes de redes de narcotráfico — passaram a integrar grupos paramilitares. De acordo com algumas fontes, nos anos 90 as Forças Armadas colombianas chegaram a delegar às AUC a tarefa de assassinar camponeses e líderes sindicais (Velásquez Rivera, 2007). No contexto atual, ainda não se sabe se algumas das dissidências das FARC (integrantes que se recusaram a aderir ao acordo assinado em 2016) irão integrar-se a outros grupos armados, tais como o ELN, o que poderia levar a uma “reciclagem” da violência.

Em terceiro lugar, grupos de todas as categorias foram, em algum momento, acusados de violações de direitos humanos por entidades da sociedade civil, repartições do governo e atores externos — embora haja um certo consenso de que os maiores responsáveis são os grupos paramilitares. A lista de violações inclui crimes tais como massacres, assassinatos e “desaparecimentos”, violência sexual, tortura, deslocamento forçado, sequestros, recrutamento de menores, extorsão e roubo.

Finalmente, a atuação desses grupos se dá predominantemente em zonas rurais, o que leva a números elevados de deslocados internos. Além disso, a atuação das guerrilhas nem sempre se restringe ao território colombiano. Embora o conflito se concentre nos departamentos ou províncias mais afastados de Bogotá, as guerrilhas realizam incursões e estabelecem acampamentos em países vizinhos com certa frequência. Os grupos de narcotráfico e redes de atividades ilícitas também atravessam fronteiras com facilidade.

Além disso, os grupos armados ilícitos não são os únicos a cruzar fronteiras. As forças nacionais da Colômbia também já atuaram em espaços estrangeiros. Em março de 2008, a Colômbia lançou a Operação Fênix contra um acampamento das FARC na província de Sucumbíos, no Equador. Na operação, aviões Super Tucano — usados com frequência pelas Forças Armadas colombianas contra guerrilhas — foram utilizados para bombardear o acampamento desde o espaço aéreo colombiano. No ataque morreram 22 combatentes, inclusive o segundo em comando das FARC, vulgo Raúl Reyes. O bombardeio desencadeou uma crise diplomática que rapidamente adquiriu dimensões regionais, ao estremecer não apenas as relações entre Bogotá e Quito, mas também os laços com a Venezuela. O Presidente Hugo Chávez chegou a mobilizar tropas na fronteira com a Colômbia. Embora a ruptura diplomática tenha sido temporária, o incidente serviu para ressaltar os riscos de transbordamento e a ameaça que o conflito representa para a paz regional<sup>12</sup>.

### **b) Entre a “linha dura” e os processos de paz**

Ao longo de cinco décadas, o governo colombiano vem lidando com os grupos ilegais de diferentes formas, que variam desde o uso da força militar visando à erradicação das guerrilhas até as negociações de paz (um total de dez, até o processo com o ELN). O Plan Colombia, um acordo bilateral assinado em 1999 pelo Presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) com os EUA, enfatizava a

---

<sup>12</sup> Clarín (2008).



guerra contra as drogas, inclusive o cultivo da folha de coca, que avançou no país a partir da década de 90. Em poucos anos, o plano foi ampliado de forma a incluir o combate a guerrilhas, devido aos laços destas com o narcotráfico. Em que pesem seus objetivos formais de desenvolvimento e paz, o Plan Colombia tornou-se, na prática, uma mistura de assistência militar e combate ao cultivo da coca, sobretudo através da fumigação (Mejía, 2016). Diplomatas entrevistados para este artigo afirmaram que, embora o plano não tenha surtido efeito significativo sobre os níveis de produção da coca, a assistência militar contribuiu para uma “virada” na guerra contra as guerrilhas, enfraquecendo-as e diminuindo seu espaço territorial de atuação<sup>13</sup>.

Nos anos 90, negociações de paz com algumas guerrilhas menores deram resultados; o M-19, o Ejército Popular de Liberación (EPL) e o Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) foram desmobilizados. Tentativas anteriores de diálogo com as FARC e o ELN, no entanto, não deram resultado. Como alguns dos seus antecessores, o Presidente Álvaro Uribe (2006-2010) seguiu a “linha dura” contra as guerrilhas, ao mesmo tempo que tratava de engajar as FARC e o ELN em tentativas de diálogo. Seu sucessor, Juan Manuel Santos (2010-presente), fez campanha apresentando-se como herdeiro da política de Uribe, mas em seguida mudou o seu discurso no sentido de apoiar o processo de paz (pelo que foi tachado de “traidor” pelos eleitores conservadores). Em outubro de 2012, o governo de Santos iniciou as negociações com as FARC que produziram, quatro anos mais tarde, o acordo final. No início de 2014, foi lançada a fase “secreta” do atual processo de negociação com o ELN.

É importante ressaltar, portanto, que, ao mesmo tempo que a Colômbia possui um longo histórico de violência e conflito, o país também tem uma forte tradição de negociação de paz. As experiências com processos de paz produzem uma memória institucional e coletiva — tanto em relação às inovações quanto no que diz respeito às lacunas e fracassos. Mesmo quando não produziram resultados expressivos, tais processos deixaram alguma marca positiva, seja pela experiência acumulada, seja pelo conhecimento mútuo entre as partes. O processo de paz conhecido como El Caguán, que se deu entre 1998 e 2002 entre o governo de Pastrana e as FARC, trouxe algumas lições positivas. Por exemplo, foram criados mecanismos de participação popular, tais como audiências públicas transmitidas por televisão, nas quais se apresentavam propostas de diversos grupos e setores da sociedade<sup>14</sup>, e que serviram de inspiração no processo que resultou no acordo de 2016<sup>15</sup>.

Por outro lado, tentativas fracassadas de negociar a paz com grupos armados ilegais também podem deixar sequelas amargas, contribuindo para uma “cultura do medo” que se enraíza nas comunidades e nas instituições locais. Na época das negociações de El Caguán, foi implementada uma “zona de distensão” (área desmilitarizada) de 47 mil quilômetros quadrados em torno de San Vicente de Caguán, município localizado no departamento de Caquetá, como uma concessão outorgada à guerrilha pelo governo. As FARC aproveitaram a zona para se fortalecer, criando um forte precedente para que, mais adiante, o governo colombiano se recusasse a negociar qualquer cessar-fogo durante outras negociações (no caso do processo de paz com as FARC de 2012-2016, por exemplo, o cessar-fogo bilateral e o fim definitivo das hostilidades só tiveram início em agosto de 2016, quando as partes já haviam concordado com a versão final do acordo que seria submetida a plebiscito). A zona de distensão também criou um forte estigma em torno da comunidade de San Vicente de Caguán — um dos municípios que mais sofreram diretamente com o conflito, considerando mortes e deslocamentos, entre outras formas de vitimização<sup>16</sup>.

Ou seja: as negociações com o ELN não se dão em um vácuo institucional ou de memória coletiva, mas fazem parte de um processo histórico e bastante acidentado de guerra e de paz na Colômbia.

13 Entrevistas conduzidas em Caquetá, Colômbia, em março de 2017.

14 Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, s.d.

15 Entrevista com liderança comunitária em San Vicente de Caguán, março de 2017.

16 El Tiempo (2016).

Outro ponto importante diz respeito à participação da sociedade civil colombiana. As tentativas de negociação são resultado não apenas de esforços por parte do governo e dos próprios grupos armados, mas também (e, muitas vezes, fundamentalmente) da existência de uma sociedade civil colombiana que é diversa e bastante robusta, e que se engaja com o tema da paz há décadas. Entidades não governamentais e redes de organizações englobam representantes de vítimas, acadêmicos, jornalistas e outros ativistas que, juntos, acumulam vasta experiência no monitoramento das instituições e dos processos políticos. Longe de reagir passivamente, a sociedade civil colombiana com frequência lidera mudanças, dando voz a demandas e propondo soluções concretas.

No âmbito dos processos de paz, a sociedade civil colombiana articula as demandas de grupos minoritários e/ou historicamente excluídos, tais como grupos indígenas, afro-colombianos, de deslocados, jovens e vítimas. A Igreja católica assumiu, em diferentes momentos, um papel de mediação entre o governo e as guerrilhas, defendendo a importância de uma solução negociada para o conflito. Vale ressaltar também o papel das organizações de mulheres, que propõem os objetivos de promover a inclusão nas negociações e de construir instituições mais participativas e que lograram, com muita insistência, abrir novos espaços de diálogo durante as negociações com as FARC<sup>17</sup>. Inovações como a Subcomissão de Gênero, por exemplo, não teriam ocorrido não fosse pela iniciativa e pela persistência de redes de organizações feministas no país, tais como o Movimiento Ruta Pacífica de las Mujeres<sup>18</sup>.

No entanto, ativistas correm sérios riscos na Colômbia, e algumas formas de violência tendem a aumentar após a assinatura de um acordo de paz. Dezenas de ativistas de direitos humanos foram assassinados em diversas regiões do país desde a assinatura do acordo com as FARC. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou publicamente as ameaças e homicídios relatados no país, “notando com preocupação a maior vulnerabilidade a esta violência de líderes camponeses, indígenas e afro-colombianos”<sup>19</sup>.

Além de organizações não governamentais da Colômbia, atores externos desempenham diversos papéis nos processos de paz do país, embora o protagonismo colombiano seja forte. O acordo com as FARC, por exemplo, é apresentado por muitos atores como um acordo “pelos colombianos, para os colombianos”<sup>20</sup>. Essa preocupação com a soberania do processo influencia o papel desempenhado no país pela ONU, dentre outros atores externos. Além da Missão Política, descrita mais adiante, a ONU está presente na Colômbia desde 1954<sup>21</sup>, tendo atualmente 25 escritórios, agências, fundos e programas. Vários componentes do sistema ONU apoiam os processos de paz; nas negociações com as FARC, por exemplo, a ONU Mulheres teve um papel importante na promoção da participação de mulheres e da adoção de uma perspectiva de gênero, assim como no combate à violência contra as mulheres<sup>22</sup>. No entanto, representantes da ONU — não apenas das agências, fundos e programas, mas também da Missão Política — ressaltam que o papel da organização é de apoio e diálogo, e não de protagonismo ou liderança.

Somam-se à ONU a Organização de Estados Americanos (OEA), muitas organizações não governamentais internacionais (inclusive o Comitê Internacional da Cruz Vermelha) e vários países doadores que recentemente lançaram, em colaboração com o governo colombiano e a ONU, um Fundo Fiduciário de Múltiplos Doadores (do inglês, Multi Donor Trust Fund). A iniciativa

---

17 Entrevista com organizações de mulheres, realizadas em Bogotá e Florencia, em março de 2017.

18 Ver: <https://www.rutapacifica.org.co/>.

19 OEA (2016).

20 A frase surgiu durante várias entrevistas, inclusive com representantes do governo e das FARC, conduzidas em Bogotá e em Caquetá em março de 2017.

21 ONU, s.d.

22 ONU Colombia, s.d.

visa a apoiar a estabilização nacional e a construção de confiança durante as fases iniciais de implementação do acordo de paz com as FARC<sup>23</sup>. No entanto, a identificação de prioridades e demandas durante a implementação fica a cargo do governo colombiano, em tese com a participação da sociedade civil colombiana.

## Grupos armados colombianos de inspiração marxista

### **a) Semelhanças e divergências**

Todos os três principais grupos de guerrilha que surgiram na Colômbia — as FARC, o ELN e o M-19 — se inspiraram ao menos parcialmente em ideologias comunistas e recorreram (no caso do ELN, ainda ocorre) às armas e a táticas violentas em nome da justiça social. Há outros pontos de convergência. Por exemplo, todos os três combateram as Forças Armadas e a Polícia Nacional e grupos paramilitares pelo controle de vastas áreas da Colômbia.

O M-19 — o mais recente dos três grupos e o único a ter sido desativado — foi fundado por estudantes em abril de 1970 como uma guerrilha predominantemente urbana. O M-19 chegou a ser o segundo maior grupo ilegal na Colômbia, depois das FARC, antes de passar por um processo de enfraquecimento. O M-19 foi combatido não apenas pelo governo, mas também (ao final dos anos 70) por um grupo de extermínio criado por narcotraficantes. De acordo com alguns relatos, o grupo Muerte a los Secuestradores (MAS) chegou a colaborar com a polícia colombiana na captura de indivíduos suspeitos de integrar o M-19<sup>24</sup>.

Apesar de o grupo ter protagonizado ataques de grande visibilidade, tais como o sítio da embaixada dominicana, em meados dos anos 80, a cúpula do M-19, já bastante enfraquecida, entregou suas armas. Seus integrantes foram anistiados pelo governo de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986)<sup>25</sup> e parte do grupo transformou-se em partido político (o AD/M-19) — que, politicamente, tem alcançado certo êxito, por exemplo, lançando um candidato presidencial, o ex-combatente Carlos Pizarro, que conseguiu amplo apoio popular antes de ser assassinado<sup>26</sup>. O ataque ao Palácio de Justiça, em novembro de 1985, foi perpetrado por dissidências que não aderiram às negociações de paz — e que, de acordo com algumas interpretações, cometeram o atentado a mando de Pablo Escobar. O episódio reforça o temor de que, mesmo quando processos de paz são assinados, dissidências possam retomar as armas ou até mesmo intensificar os ataques violentos.

Quanto aos dois grupos ainda existentes, tanto as FARC quanto o ELN eram considerados pelo governo Uribe como organizações terroristas. Os EUA e a União Europeia também denominaram as guerrilhas como terroristas<sup>27</sup>. Devido ao processo de paz mais recente, o governo colombiano já não considera as FARC como organização terrorista e, em janeiro de 2016, solicitou aos EUA que retirassem o grupo da lista de organizações terroristas caso um acordo fosse finalizado<sup>28</sup>. Em setembro, o chanceler John Kerry afirmou que os EUA considerariam a hipótese de remover as FARC da lista, mas que a mudança dependeria de avanços na implementação do acordo<sup>29</sup>. Até abril de 2017, tanto as FARC quanto o ELN ainda constavam na lista<sup>30</sup>.

23 PNUD (2016).

24 UNHR (2003).

25 El Tiempo (2015).

26 Outro grupo de esquerda, a Unión Patriótica, teve origem no processo de paz das FARC na década de 80, mas foi exterminado, possivelmente pela extrema direita e com complacência do Estado. Verdad Abierta, s.d.

27 US Department of State (2017). List of Terrorist Organizations. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>.

28 The Guardian (2016).

29 Reuters (2016).

30 O único grupo armado ilegal colombiano que atualmente consta entre as “Delisted Foreign Terrorist Organizations” são as AUC, removidas da lista de organizações terroristas em setembro de 2014. Ver: US Department of State (2017).

No entanto, os dois grupos também apresentam uma série de divergências importantes no que diz respeito às suas características, organização, ideologia e atuação. Em primeiro lugar, embora as FARC e o ELN sejam de inspiração marxista-leninista e defendam a ideia de uma sociedade mais justa e menos desigual, há diferenças em ênfase e pensamento ideológico que remetem às suas respectivas trajetórias históricas. As FARC se consolidaram após a operação “Marquetalia” — uma tentativa, encabeçada pelo líder Manuel Marulanda Vélez, de organizar bases predominantemente camponesas em uma espécie de república independente (Rempe, 1995).

O ELN foi criado em julho de 1964, quando seis estudantes, inspirados na Revolução Cubana e em Che Guevara e liderados pelos irmãos Fabio e Manuel Vásquez Castaño<sup>31</sup>, juntaram-se a dois padres católicos — Camilo Torres e Manuel Pérez — simpatizantes da Teologia da Libertação. Participaram também intelectuais de esquerda e universitários. Em sua primeira década de existência, o ELN se concentrava em três áreas: no Vale de Magdalena Medio, na parte central do país; no sul de Bolívar; e no nordeste de Antioquia. Durante a década de 70, ataques do Exército, lutas internas e a morte dos irmãos Vásquez Castaño (em 1973) enfraqueceram o grupo (Aguilera Peña, 2014).

Na década seguinte, no entanto, o ELN redesenhou e fortaleceu sua estrutura, por exemplo, criando o Comando Central (COCE) e lançando, em 1986, sua primeira Assembleia Nacional. O grupo buscava derrubar a “oligarquia colombiana” e encaminhar o país ao socialismo<sup>32</sup>. Em 1987, o ELN fundiu-se com o Movimiento de Izquierda Revolucionaria Patria Libre (MIR-Patria); o nome ELN, no entanto, foi mantido. A reestruturação permitiu que o ELN tivesse, na década de 1990, sua atuação mais ampla, com centenas de sequestros e sabotagem de infraestrutura, sobretudo na área de energia e petróleo, que tornou-se o eixo da expansão do ELN<sup>33</sup>.

Outra diferença entre o ELN e as FARC diz respeito à sua composição. As FARC têm como sua base principal os camponeses, enquanto no ELN os intelectuais e (ex)estudantes desempenham maior protagonismo. Por outro lado, não parece haver grande discrepância em termos de gênero. Embora, pela natureza fechada dos grupos, seja difícil confirmar tais estatísticas, estima-se que cerca de 40% das FARC são mulheres, ao passo que estas compõem entre um terço e um quarto do total de combatentes no ELN<sup>34</sup>. Combatentes do ELN afirmam que mulheres desempenham diversos papéis dentro do grupo, desde o combate militar até tarefas administrativas e de organização política<sup>35</sup>. As principais lideranças do ELN e das FARC, no entanto, historicamente são masculinas.

Como consequência da sua identidade política, o ELN adere menos que as FARC ao estilo militar de rígida estrutura hierárquica, sendo caracterizado como relativamente “federalizado”. Finalmente, o engajamento do ELN com certas atividades ilegais também segue um padrão distinto, embora haja bastante convergência com as FARC em anos recentes. Durante as primeiras décadas de existência, o ELN afirmava não praticar sequestros, citando razões ideológicas; no entanto, sob o comando dos líderes Nicolás Rodríguez Bautista, apelidado de Gabino, e Gregorio Manuel Pérez Martínez, vulgo El Cura Pérez, o grupo passou a incluir o sequestro entre as suas fontes de financiamento.

Em outubro de 1998, o ELN protagonizou sua ação mais contundente, ao dinamitar um oleoduto em Machuca, no departamento de Antioquia, provocando a morte de 84 pessoas (metade delas, crianças)<sup>36</sup>. O ELN também cometeu uma série de ataques e sequestros — não apenas de indivíduos, mas também

---

31 Alguns dos fundadores haviam integrado um programa de bolsas de estudos concedidas pelo governo cubano (a Brigada Pro Liberación Nacional).

32 El Heraldo (2016)a.

33 Centro de Memoria Histórica (2013).

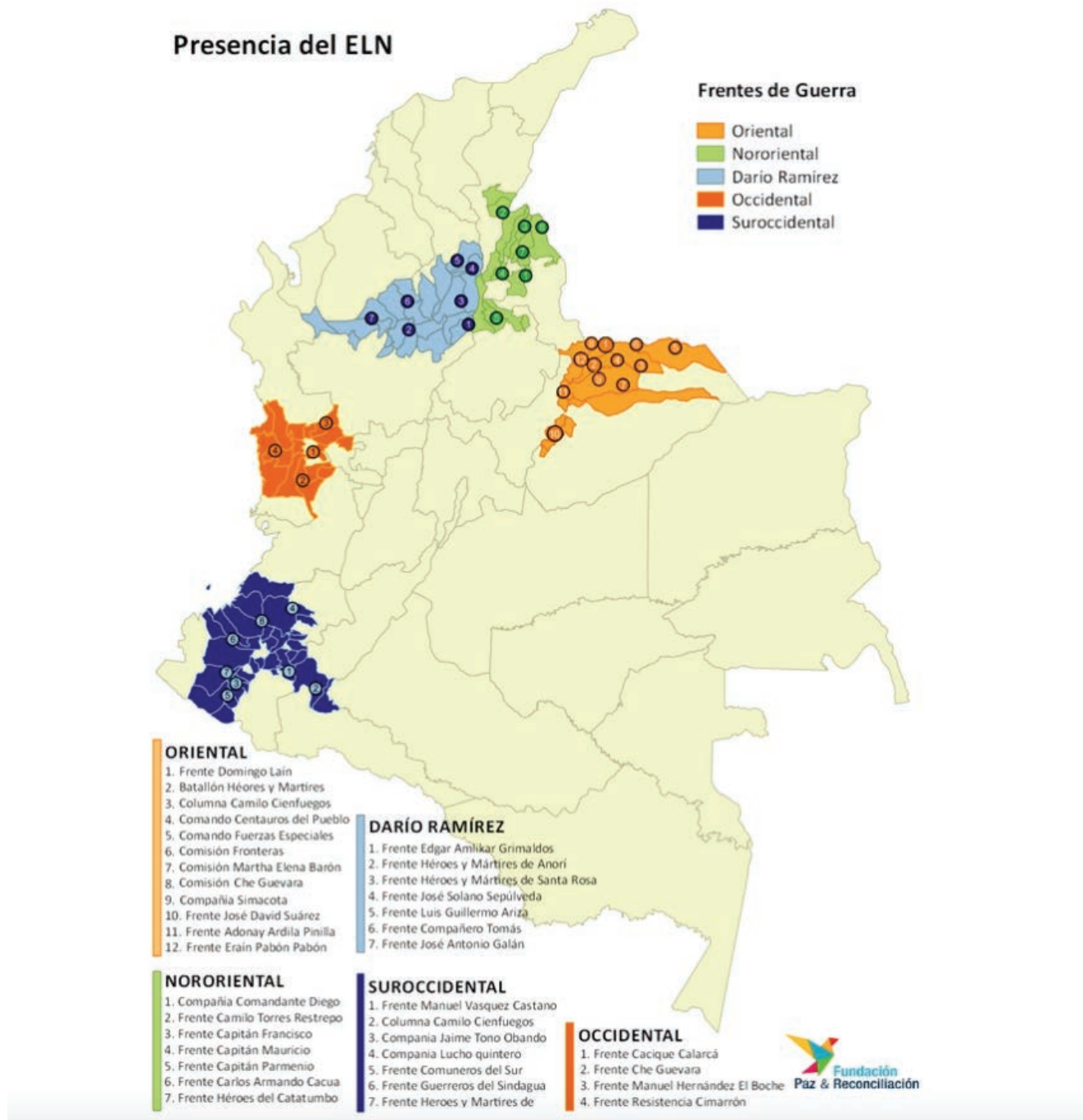
34 Bouvier, V. (2016) "Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process" United States Institute of Peace. Disponível em: <https://www.usip.org/sites/default/files/Gender-and-the-Role-of-Women-in-Colombia-s-Peace-Process-English.pdf>

35 Resumen Latinoamericano (2017).

36 CERAC (2007).

de grupos. Em abril de 1999, por exemplo, seis integrantes do ELN armados sequestraram o Voo 9463, da companhia aérea Avianca. A aeronave Fokker 50 seguia de Bucaramanga a Bogotá com 41 passageiros e cinco tripulantes a bordo. Após o avião pousar em uma pista clandestina, os guerrilheiros conduziram os reféns à selva, onde permaneceram (alguns, por quase um ano) até a sua libertação<sup>37</sup>. Além da extorsão, o ataque tinha como objetivo pressionar o Presidente Pastrana a desmilitarizar uma zona na parte sul de Bolívar e a realizar uma troca de prisioneiros por reféns.

**Figura 1:** Presença do ELN no território colombiano, 2016



Fonte: Fundación Paz & Reconciliación

37 Gobierno de Colombia (1999).



## **b) O ELN e as negociações de paz**

Tais ataques minam a confiança mútua e contribuem para o fracasso de tentativas de negociar a paz. Antes de 2014, o ELN já participara de sete tentativas de negociação. A primeira ocorreu em meados dos anos 70, com o Presidente Alfonso Lopez Michelsen (1974-1978), logo após o ELN ter perdido vários dos seus líderes. No entanto, a guerrilha considerou insuficientes as garantias de que seus integrantes seriam desmobilizados com segurança, e as negociações foram interrompidas. Três tentativas subsequentes — todas envolvendo mais de um grupo de guerrilha (durante os governos de Belisario Betancour [1982-1986], Virgilio Barco [1986-10990] e Cesar Gaviria [1990-1994]) — não avançaram em parte porque o ELN se recusou a fazer parte de alianças políticas com outros grupos, e também porque paramilitares intensificaram seus ataques ao ELN. Durante as tentativas de negociação com o governo de Ernesto Samper (1994-1998), o ELN intensificou os sequestros; durante a administração de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), o governo priorizou a paz com as FARC; e sob Álvaro Uribe (2002-2007) o governo adotou uma linha dura que se concentrava em enfraquecer os grupos armados ilegais<sup>38</sup>.

O ELN também participou de tentativas (sediadas pelo México e por Cuba) de negociar a paz com o governo Uribe, em 2002, 2004, e 2005<sup>39</sup>. Entre as ofensivas das Forças Armadas e a fragmentação interna do ELN — algumas unidades desobedeciam às lideranças e aliavam-se mais estreitamente aos traficantes de drogas — ao longo da década de 2000 o ELN foi enfraquecido. Documentos internos do ELN que foram divulgados pela mídia colombiana em 2015 indicam que as lideranças do ELN buscaram contornar esse enfraquecimento tentando lançar (sem sucesso) um movimento político que articulasse também as organizações sociais colombianas<sup>40</sup>. Ao mesmo tempo, a percepção de que o processo de paz com as FARC resultaria num acordo final pode ter contribuído para a disposição do governo Santos de negociar também com o ELN.

Embora, tratando-se de um grupo distinto, as negociações com o ELN não possam nem devam reproduzir os moldes desenvolvidos quando das discussões com as FARC, três pontos-chave sobre o acordo assinado em 2016 devem influenciar as negociações com o ELN. Em primeiro lugar, o acordo com as FARC foi assinado após a revisão de trechos (sobretudo aqueles relacionado às vítimas e à justiça de transição) que haviam sido criticados na época do plebiscito, em outubro de 2016. Os debates demonstraram que certos temas podem gerar controvérsia e, até mesmo, um certo *backlash* por parte de grupos que se opõem a um acordo.

Em segundo lugar, os atores externos envolvidos na construção da paz colombiana se diversificaram. Em janeiro de 2016, a pedido das duas partes negociadoras, o Conselho de Segurança da ONU aprovou unanimemente a Resolução SC/12218, que estabelece uma missão política de observadores não armados na Colômbia<sup>41</sup>. Intensificou-se também o trabalho da OEA na Colômbia, através da Missão de Apoio ao Processo de Paz (Mapp-OEA<sup>42</sup>), assim como a atuação no país de outras organizações internacionais e não governamentais que atuam na consolidação da paz e na área humanitária, tais como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

Em terceiro lugar, a relação entre os grupos de guerrilha historicamente oscilou entre apoio mútuo, distanciamento e antagonismo (inclusive combate armado)<sup>43</sup>. No cenário atual, as guerrilhas de certa forma competem entre si por espaço político. Em 2017, o tema da paz com as FARC ainda ocupa posição de destaque nos debates políticos do país. Nesse contexto, a polarização que veio à tona

---

38 Alsema, A. (2016).

39 Fundación Paz & Reconciliación (2015).

40 Palma (2015).

41 Conselho de Segurança das Nações Unidas (2016).

42 OEA (2016)b.

43 El País, 2013. Ver também: Semana (2007).

durante os debates do plebiscito (quando o “não” ganhou do “sim” com apenas 50,2% dos votos<sup>44</sup>) pode se acirrar com as eleições presidenciais que serão realizadas em 27 de maio de 2018.

Mas o destaque dado ao acordo com as FARC pode produzir tanto vantagens quanto desvantagens para as negociações com o ELN. Por um lado, tal ênfase representa uma canalização de esforços políticos para a implementação do acordo com as FARC, o que poderia representar (não pela primeira vez na história) uma “distração” em relação ao ELN. Por outro, a implementação do acordo com as FARC permite um vasto aprendizado institucional que poderia, em tese, agilizar um acordo com o ELN. De fato, embora o Presidente Santos tenha ressaltado que trata-se de negociações distintas, ele também mencionou que haveria “mecanismos de coordenação” entre os dois processos. Finalmente, há a possibilidade de que lideranças das FARC, já atuando através de um partido político legítimo<sup>45</sup>, apoiem o processo de paz com o ELN. Em abril de 2015, com o aval do Alto Comissariado para a Paz da Colômbia, representantes das duas guerrilhas se reuniram em Havana<sup>46</sup>. Em maio de 2017, foi anunciado que os dois grupos se encontrariam novamente em Cuba, indicando que já existem canais de comunicação entre os dois processos de paz.

Embora as negociações sejam tocadas por representantes do Estado colombiano e do ELN, entidades da sociedade civil se engajam ativamente em oferecer soluções e apontar caminhos, inclusive através de parcerias com repartições do governo colombiano. Ainda em 2011, por exemplo, o *think tank* Conflict Analysis Resource Center (CERAC), com sede em Bogotá, colaborou com o Departamento Administrativo de Ciências, Tecnologia e Inovação do governo para a publicação de um volume intitulado “*No estamos condenados a la guerra: Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN*” (Aponte e Vargas, 2011) — coletânea que reflete o potencial da sociedade civil como fonte de ideias, diagnósticos e soluções para os processos de paz na Colômbia.



Diálogos de paz entre o ELN e o governo colombiano, 2017.  
Fonte: Cancillería del Ecuador

44 Registraduría Nacional del Estado Civil, República de Colombia (2016).

45 Colombo, S. (2016).

46 OperaMundi (2015).

## O Brasil nas negociações de paz com o ELN

### **a) O Brasil e a segurança regional**

O envolvimento direto do Brasil nas negociações com o ELN se insere no contexto mais amplo do Brasil na segurança latino-americana. A resolução pacífica dos conflitos é, historicamente, um dos princípios mais caros à política externa, e o Brasil tem fortes credenciais nessa área. Lideranças brasileiras ressaltam com frequência que, apesar de possuir uma das fronteiras terrestres mais extensas do mundo, o Brasil conseguiu resolver suas principais disputas territoriais com países vizinhos por meios pacíficos, através de arbitragens ou de acordos bilaterais negociados diplomaticamente. Da mesma forma, o Brasil trabalhou com a Argentina de forma a superar, através da diplomacia e da integração, uma rivalidade histórica que culminou na tentativa, de ambas as partes, de desenvolvimento de programas paralelos de armamentos nucleares.

Além disso, ao longo dos últimos 30 anos, o Brasil vem participando de esforços de mediação de conflitos entre outros países da região, como a Guerra de Cenepa, travada entre o Equador e o Peru em 1996. O Brasil também contribuiu para missões de manutenção da paz lideradas pelas Nações Unidas (com destaque para a MINUSTAH, no Haiti) e para a criação ou o fortalecimento de novas instituições regionais que busquem, entre outros objetivos, a paz e a segurança na região (Abdenur e Muggah, 2007). Através da OEA e do Mercosul, o Brasil contribuiu para diálogos preventivos e mecanismos de resposta a crises no seu entorno. A criação da UNASUL e o estabelecimento do seu Conselho Sul-Americano de Defesa ampliam esse leque de mecanismos regionais.

Ademais, o Brasil compartilha com a Colômbia diversos interesses. Nas relações bilaterais, os fluxos comerciais, de investimentos e de intercâmbios culturais e de conhecimento só têm a ganhar com a consolidação de uma paz duradoura na Colômbia. No entanto, o autointeresse não é o único motivador dessas relações. Tanto junto à ONU quanto no âmbito de outras instâncias multilaterais, o Brasil defende a ideia de que o desenvolvimento socioeconômico é fundamental para a prevenção dos conflitos, assumindo uma postura bastante crítica em relação à tendência de militarização e securitização da ONU durante as últimas duas décadas. Essas posições normativas são relevantes para o papel que o Brasil passa a desempenhar na consolidação da paz na Colômbia, na medida em que sua cooperação com a Colômbia — inclusive o seu papel no processo de paz com o ELN — contribuiu para a estabilidade e o bem-estar econômico do país vizinho.

Os dois países também compartilham preocupações mais localizadas. Como parte dos territórios brasileiro e colombiano integram a Bacia Amazônica, ambos enxergam com preocupação o alastramento e a organização cada vez mais sofisticada de redes criminosas que se alimentam de movimentos clandestinos transfronteiriços, tais como o tráfico ilícito de drogas, a mineração clandestina e o tráfico de pessoas. Dadas as dificuldades inerentes ao patrulhamento e monitoramento de uma vasta extensão de densa cobertura vegetal e (na média) baixa população, o Brasil e a Colômbia vêm colaborando de forma a intensificar e coordenar suas respectivas práticas e sistemas de vigilância de fronteiras, inclusive em áreas específicas, tais como o combate ao narcotráfico nessa região<sup>47</sup>.

A incursão de grupos de guerrilha colombianos também é fator de preocupação para o Brasil. Há precedentes concretos para essa inquietude. Em 26 de fevereiro de 1991, por exemplo, cerca de 40 combatentes das FARC — o chamado “Comando Simon Bolívar” — atravessaram a fronteira e atacaram de surpresa um destacamento do Exército brasileiro, no que é hoje conhecido como Operação Traíra, matando três e ferindo nove militares brasileiros. Mesmo no contexto atual, alguns atores no Brasil vêm demonstrando receio ante a possibilidade de que o governo colombiano não consiga exercer controle adequado sobre os territórios outrora dominados pelas FARC, ou sobre as

---

47 Portal Brasil (2017).

dissidências que rejeitam o acordo, e que isso alimente atividades ilegais no Brasil<sup>48</sup>. Em 2017, os dois países discutiam um acordo para rastrear armas depositadas pelas FARC, buscando assim evitar que elas fossem repassadas para grupos criminosos no Brasil<sup>49</sup>.

Quanto ao ELN, sabe-se que o grupo usa território venezuelano como refúgio (sobretudo quando as investidas das Forças Armadas colombianas se intensificam) e base de operações e de extorsão. A partir do departamento de Arauca, na parte oriental da Colômbia, o ELN ingressa no estado venezuelano de Apure, do outro lado da fronteira, e há relatos de esforços locais de recrutamento<sup>50</sup>. Por exemplo, mesmo após o anúncio de que o governo e o ELN iniciariam negociações abertamente, ocorreram enfrentamentos entre o grupo e o Exército venezuelano, com a morte de três guerrilheiros em agosto de 2016<sup>51</sup>. Embora não haja relatos de atuação do ELN em território brasileiro, o risco de tensões regionais ainda existe.

## **b) As negociações com o ELN**

A atual fase de negociação entre o governo colombiano e o ELN começou após dois anos de diálogos secretos. Durante a primeira fase, o governo exigia o fim dos sequestros para que o diálogo continuasse avançando. Mesmo que o ELN não represente uma força regional robusta e conte com apenas cerca de 1.500 integrantes (segundo estimativa do Ministério da Defesa colombiano<sup>52</sup>), o grupo continuava controlando algumas partes do território colombiano, além de atuar nas zonas urbanas (ver Mapa “Presencia del ELN”). Além disso, diversos fatores tornam as negociações com o ELN ainda mais complexas do que o processo com as FARC: dentre eles, uma certa relutância da guerrilha em negociar a paz; a insistência do ELN em assegurar uma participação abrangente da sociedade civil através de um espaço que se chamaria Diálogo Nacional de Paz<sup>53</sup>; e a tendência, por parte do governo, de tratar o ELN como um mero “irmão caçula” das FARC<sup>54</sup>.

Embora as conversações de paz com o ELN ocorram sem que um cessar-fogo tenha sido previamente estabelecido, tais ocorrências arriscam minar o delicado processo de construção de confiança no qual as partes se engajam, sobretudo quando os ataques (de ambos lados) são interpretados como tentativas de influenciar as negociações. No entanto, ambas as partes têm incentivos para continuar os diálogos. As lideranças do ELN podem perceber na implementação do acordo com as FARC uma janela de oportunidade para reconstituir o grupo como ator estritamente político. Do lado do governo, seria uma vitória conseguir ampliar a paz “parcial” com as FARC para o segundo maior grupo de guerrilha. Além disso, em dezembro de 2016 Santos recebeu o Prêmio Nobel da Paz. Como observou um diplomata, “não seria muito coerente com essa premiação se o seu governo partisse então para uma abordagem ‘mão pesada’ com outra guerrilha”.

Em março de 2016, as duas partes concordaram em aprofundar as negociações em torno de seis pontos: (a) A participação da sociedade na construção da paz; (b) Democracia para a paz; (c) Transformações pela paz; (d) Vítimas; (e) O fim do conflito armado; e (f) Implementação<sup>55</sup>. Essa lista não reproduz ao pé da letra os pontos que estruturaram o processo de paz com as FARC. No entanto, a agenda concisa, com um número limitado de pontos ao redor dos quais se concentrarão os diálogos, reflete uma das lições aprendidas durante tentativas prévias de negociar a paz: a necessidade de evitar um número elevado de pontos centrais<sup>56</sup>.

48 Em janeiro de 2017, o Presidente Juan Manuel Santos descartou publicamente a tese de que esse suposto vazão possa estar vinculado às guerras de gangues nos presídios brasileiros. Rossi, C., 2017. Ver também: AFP (2017).

49 Gielow, I. (2017).

50 InsightCrime (2016)a.

51 BBC (2016).

52 BBC Mundo (2016).

53 Colombia 2020 (2016).

54 Semana (2017).

55 ELN/Gobierno de Colombia (2016).

56 Os seis pontos do acordo com as FARC são: Reforma rural; participação política; drogas ilícitas, vítimas; fim do conflito; e implementação.



O acordo também estabeleceu alguns dos procedimentos básicos para o funcionamento da mesa de negociações, por exemplo, especificando que cada delegação seria composta por 30 integrantes e que, durante as sessões, sentar-se-iam à mesa 10 integrantes de cada delegação, 5 principais e 5 suplentes. Segundo o documento, o governo colombiano disponibilizaria os recursos para o funcionamento da sua delegação, ao passo que os gastos do ELN seriam financiados através de um fundo de cooperação internacional<sup>57</sup>, que ainda está sendo desenhado.

Embora o acordo de março de 2016 estabeleça a possibilidade de rotatividade das negociações entre os países garantes latino-americanos, até o momento, por conveniência logística, elas têm acontecido em Quito, mais precisamente em Sangolquí. A Fazenda Cashapamba, de propriedade dos jesuítas, foi disponibilizada para sediar as conversações, e as delegações foram instaladas em três outros pontos nos arredores.

Apesar da divulgação da nova fase do processo, as discussões com o ELN não têm avançado de forma consistente. Em primeiro lugar, alguns pontos da agenda parecem mais fáceis de negociar que outros. Por exemplo, a primeira rodada se concentrou em dois subitens do acordo de março de 2016: a participação da sociedade civil (por insistência do ELN) e questões humanitárias. De acordo com relatos ouvidos para este projeto, o segundo tema avançou mais que o primeiro, em parte porque a ideia de incluir a sociedade civil à mesa de negociação já nas primeiras rodadas do processo foi percebida como ainda excessivamente abstrata pela delegação do governo colombiano.

Na ausência de um cessar-fogo, as hostilidades, inclusive enfrentamentos diretos, continuam em diversas partes do território colombiano. Como disse um diplomata entrevistado para o artigo: “Costumamos dizer que as partes se combatem como se não estivessem negociando, e negociam como se não estivessem se combatendo”. O ELN parece estar atuando (embora, de acordo com a Fundação Ideas para la Paz, de forma “tímida”) em partes da Colômbia onde antes estava ausente<sup>58</sup>. O grupo continua tomando reféns (tanto na Colômbia quanto na Venezuela) e sabotando infraestrutura. Em agosto de 2016, por exemplo, surgiram relatos de que o ELN havia sequestrado um grupo de colombianos cultivadores de arroz na Venezuela e que estaria mantendo os reféns no país vizinho<sup>59</sup>. Em setembro, após o presidente Santos reafirmar que a libertação de reféns permanece como uma condição para que os diálogos sejam retomados, um dos detidos foi solto aos cuidados do CICV<sup>60</sup>. Alguns observadores interpretam a continuação dos ataques como uma estratégia da liderança do ELN; outros atribuem os atentados à estrutura do grupo, que em comparação com as FARC aparenta ser “menos piramidal”, com a cúpula (parte da qual se encontraria em território venezuelano) exercendo menos controle efetivo sobre os combatentes.

Quanto aos atores externos envolvidos nas negociações, os quatro países que apoiaram diretamente os diálogos com as FARC — Cuba, Venezuela, Chile e Noruega (Cuba e Noruega como países garantes, e Chile e Venezuela como observadores) — também fazem parte do elenco de atores que apoiam o processo de paz com o ELN. Portanto, no processo com o ELN, os dois “novos” atores em funções de apoio são o Equador, que serve até o momento como principal anfitrião das discussões, e o Brasil<sup>61</sup>. A função de país garante nunca foi formalmente definida em processos anteriores, mas, no caso das negociações com as FARC, Cuba e Noruega acabaram contribuindo de diversas formas. Em geral, esses países representavam uma presença constante e formal (porém discreta, sem fornecer insumos substantivos) à mesa de negociações. Além disso, contribuíram com apoio logístico e

---

57 ELN/Gobierno de Colombia (2016).

58 Fundación Ideas para la Paz (2016).

59 InsightCrime (2016)b.

60 El Herald (2016)b.

61 Ministério das Relações Exteriores (2016)a.



trabalharam pela construção de confiança mútua entre as partes e no eventual “apagar de incêndios”, servindo como interlocutores durante momentos de crise<sup>62</sup>. De acordo com Segura e Mechoulan (2017),

*A ausência de um mandato formal para os países garantes foi favorável durante momentos de crise, na medida em que oferecia flexibilidade na maneira em que tais países poderiam intervir, desde que seguindo as regras que haviam imposto para si: que seus esforços seriam transparentes, que ambas partes ficariam a par, e que teriam como objetivo avançar o processo<sup>63</sup>.*

No processo de paz com as FARC, o Brasil não foi convidado a exercer a função de país garante. De acordo com diplomatas entrevistados<sup>64</sup>, essa exclusão se deve a dois fatores. Em primeiro lugar, a Colômbia privilegiou a participação de um dos países vizinhos mais diretamente afetados pelo conflito: a Venezuela. Além de a Venezuela ser palco de incursões frequentes das guerrilhas colombianas, as suas lideranças haviam sido instrumentais em estabelecer pontes entre o governo Santos e as FARC. Em segundo lugar, buscou-se manter certo equilíbrio entre governos de orientação esquerdista e mais conservadores. Embora, na prática, houvesse sempre um desequilíbrio a favor de regimes de esquerda (apenas o Chile se destacava como relativamente conservador), a presença do Brasil no processo com as FARC iria reforçar esse desequilíbrio. No entanto, pode haver pesado também certo distanciamento político em relação ao Brasil, inclusive no que diz respeito aos seus respectivos alinhamentos de política externa.

Com isso, o Brasil resumiu a sua contribuição ao processo com as FARC a dois elementos indiretos. O primeiro foi um apoio político difuso, manifestado tanto por meios bilaterais quanto por vias multilaterais. A Presidente Dilma Rousseff, por exemplo, visitou Bogotá, onde fez discurso afirmando que o processo com as FARC representava “um orgulho para toda a América do Sul” e um “exemplo para o mundo”<sup>65</sup>. O Presidente Michel Temer também declarou apoio ao diálogo de paz com as FARC, sobretudo após a rejeição da primeira versão do acordo no plebiscito de outubro<sup>66</sup>. De forma mais discreta, em 2016 foi constituído um Grupo de Amigos do Brasil para a Paz na Colômbia, seguindo os moldes de iniciativas empreendidas em outros países latino-americanos e que conta com a participação de representantes do governo e da sociedade civil<sup>67</sup>.

A segunda forma de apoio brasileiro envolve a gradual expansão do seu portfólio de cooperação com a Colômbia. Embora essa expansão enfrente alguns desafios —notadamente, o fato de a construtora Odebrecht ter sido acusada de pagar propinas não apenas ao governo Santos, mas também às FARC<sup>68</sup>—, há cerca de cinquenta empresas brasileiras investindo na Colômbia, com um estoque estimado em mais de US\$ 6 bilhões<sup>69</sup>. Além disso, uma série de novos memorandos de entendimento foi assinada nas áreas de desenvolvimento agrário e tecnologia e informação. O Brasil também vem ampliando sua cooperação em defesa, sobretudo na área de desminagem humanitária, por exemplo, através de treinamento de oficiais colombianos<sup>70</sup>. Finalmente, estão previstas novas iniciativas conjuntas ao longo da fronteira entre os dois países, inclusive no combate ao narcotráfico.

62 ELN/Gobierno de Colombia (2016).

63 Em Segura, R. e Mechoulan, M., 2017, p. 11. Tradução da autora.

64 Entrevistas conduzidas por telefone entre abril e maio de 2017.

65 O Globo (2015).

66 Dyniewicz, L. (2016).

67 Ministério das Relações Exteriores (2016)b.

68 El País (2017).

69 Ministério das Relações Exteriores, s.d.

70 Ministério das Relações Exteriores (2015).

O Brasil vem contribuindo para o diálogo com o ELN desde 2013, quando foram feitos os contatos preliminares entre o governo colombiano e a guerrilha (também com o envolvimento do Equador). Naquele mesmo período, o governo colombiano anunciou sua disposição de lançar negociações abertas com a ELN, e o Presidente Juan Manuel Santos fez um discurso televisivo à nação do palácio presidencial em Bogotá, afirmando o compromisso do governo colombiano para com a paz e estabilidade, mas deixando claro que o governo não iria cruzar algumas “linhas vermelhas” nas negociações com o ELN — por exemplo, recusando-se a dialogar enquanto o ELN mantivesse em cativeiro vítimas de sequestro. De janeiro de 2014 até março de 2016, foram realizados vários encontros sigilosos entre as duas delegações no Equador, no Brasil e na Venezuela.

O governo brasileiro imediatamente manifestou sua satisfação e sua disposição em continuar como país garante do processo — fato que foi amplamente difundido pela mídia colombiana<sup>71</sup>. O Brasil ressaltou que a Colômbia continua a ser um “importante sócio na construção da integração regional”, lembrando que a estabilidade e a paz no país são importantes não apenas no plano bilateral, mas para a região como um todo. No entanto, durante a corrida presidencial de 2014, o governo de Dilma Rousseff pareceu se distanciar das negociações com o ELN. Encontros subsequentes acabaram sendo realizados principalmente no Equador. A partir da primeira rodada efetiva de negociações entre as partes, o Brasil designou para chefiar sua delegação como país garante um embaixador que havia servido em Bogotá. Diplomatas brasileiros lotados em Quito também fazem parte da delegação — tendo, inclusive, participado de missões de retirada de combatentes por helicóptero em lugares remotos da Colômbia ainda sob controle do ELN, sob cessar-fogo temporário e localizado.

A partir do anúncio de que as partes passariam para a fase pública das negociações, o Brasil retomou com maior vigor seu engajamento com o processo de paz. Em abril de 2017, a *Folha de S.Paulo* divulgou que o Brasil iria sediar a segunda rodada das negociações com o ELN, e que um grupo organizado pela Presidência e reunindo Itamaraty e Ministério da Defesa ficaria encarregado da logística<sup>72</sup>. No entanto, foi decidido que, por questões de conveniência logística, as negociações por ora continuarão em Quito. O que não impede que, em algum momento, outra rodada seja realizada em território brasileiro. Sediar encontros na fase pública das negociações reflete um compromisso para que o processo de paz avance, com o protagonismo das partes negociadores e com o apoio de atores externos, inclusive o Brasil.

---

71 Ver: <http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/brasil-celebra-dialogo-de-colombia-con-el-eln-y-reafirma-papel-como-garante/20160330/nota/3096453.aspx>

72 Gielow, I. (2017).

# Recomendações

Como país garante no processo de paz entre o governo colombiano e o ELN, o Brasil poderá ampliar o seu apoio (tanto direto quanto difuso) à consolidação da paz na Colômbia. Dessa forma, o Brasil poderá intensificar e diversificar suas contribuições para que a Colômbia alcance o objetivo, traçado por Santos e cobrado pela sociedade civil colombiana, de um “fim definitivo do conflito armado”. Ao mesmo tempo, o Brasil tem muito a aprender com a Colômbia e deve enxergar, nesse engajamento, uma série de oportunidades para o intercâmbio de ideias e o fortalecimento de capacidades de ambos os lados da fronteira.

De forma a maximizar as contribuições brasileiras à estabilidade na Colômbia e à consolidação de uma paz duradoura, seguem algumas recomendações concretas:

1. **Reforço de capacidades:** A participação do Brasil em mediação de conflitos internacionais (e funções correlatas, tais como as de país garante e de observador em processo de paz) tradicionalmente é conduzida por políticos e diplomatas de alto escalão. As negociações com o ELN representam uma oportunidade para ampliar os quadros de funcionários com experiência na resolução pacífica de conflitos internacionais, fomentando a capacidade interna de diálogo e mediação. Por exemplo, o Brasil poderia aproveitar o engajamento nas negociações com o ELN para capacitar diplomatas, funcionários de outras repartições e especialistas mais jovens em atividades relacionadas à resolução pacífica de conflitos internacionais. Da mesma forma, aproveitando o gancho do lançamento (em 2017) do seu primeiro Plano Nacional de Ação de Mulheres, Paz e Segurança, o Brasil deve aproveitar a ocasião para capacitar funcionárias de diversas repartições na análise e no desempenho de funções relacionadas à prevenção e à mediação de conflitos. A capacitação por meio de incorporação desses funcionários, ou de *workshops* e seminários, poderia ter reflexos positivos a longo prazo nas práticas de mediação e facilitação e negociação e, de forma mais geral, no conceito de prevenção de conflitos que o Brasil defende no plano internacional.
2. **Cooperação em segurança:** o Brasil pode aprofundar a cooperação com a Colômbia em áreas diretamente relacionadas com o setor de segurança, notadamente em desminagem humanitária, cooperação policial e vigilância de fronteiras. A assinatura de um acordo para rastrear as armas depostas pelas FARC serve não apenas para controlar fluxos na zona fronteira, mas também para fortalecer o controle de armas no Brasil e construir capacidades para futuras iniciativas de cooperação com outros países nessa área. Outra área promissora é a cooperação no treinamento de militares, policiais e civis para missões de manutenção da paz. O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) já conduz diversas iniciativas de cooperação internacional e poderia receber mais oficiais e civis colombianos, como parte do esforço de reformulação das forças de segurança da Colômbia em um contexto pós-conflito.
3. **Cooperação técnica:** O Brasil pode intensificar a cooperação técnica coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (e implementada por instituições como a EMBRAPA e a FIOCRUZ) em áreas nas quais já possui extensa experiência doméstica e no exterior. O Brasil já vem cooperando com a Colômbia em agricultura familiar e pode fortalecer o desenvolvimento rural no país ampliando a iniciativa em parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)<sup>73</sup>. Esse tipo de cooperação técnica pode contribuir com tecnologias de cultivo que serviriam de subsídio para a política colombiana de substituição de cultivos, uma estratégia-chave no combate ao cultivo extensivo da coca. No caso da saúde

73 Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (2017).

pública, projetos já implementados na Colômbia sob a liderança da FIOCRUZ, tais como os Bancos de Leite Materno, podem servir de base para iniciativas comunitárias nas áreas de pós-conflito. A cooperação em educação à distância e profissionalizante, do tipo que o Brasil oferece em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), também poderia fortalecer os esforços de reintegração de ex-combatentes e de desenvolvimento das zonas rurais no pós-conflito.

- 4. Colaboração com entidades da sociedade civil:** Ainda que o processo de paz esteja centrado em atores estatais e nos representantes do ELN, é possível engajar instituições de pesquisa brasileiras e colombianas na produção de conhecimento sobre o conflito e a paz na Colômbia (e em outros contextos). Tanto o governo colombiano quanto os países que facilitaram ou garantiram o diálogo com as FARC valeram-se, formal ou informalmente, de insumos tais como *policy briefs*, relatórios, e *amicus briefs*, assim como a participação de organizações da sociedade civil nos debates abertos sobre a consolidação da paz. Mesmo que indireta, essa participação pode ser valiosa ao complementar a análise e ideias produzidas por canais mais formais e/ou fechados. Além disso, uma abordagem mais inclusiva promoveria o engajamento da sociedade civil brasileira com temas e instituições colombianos, e vice-versa, fortalecendo as bases para a cooperação bilateral. Isso vale não apenas para *think tanks*, universidades e ONGs, mas também para entidades do setor privado, por exemplo, através da Câmara de Comércio Brasil-Colômbia.

# Referências

- ABDENUR, A. E.; MUGGAH, R. (2017, no prelo). "The Conflict Prevention Renaissance: Preventive Diplomacy from a Brazilian Perspective". Brasília, IPEA.
- AFP (2017). Brasil teme entrada de armas de rebeldes das Farc pela fronteira. 27 jan. Disponível em: [http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2017/01/27/interna\\_politica,686305/brasil-teme-entrada-de-armas-de-rebeldes-das-farc-pela-fronteira.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2017/01/27/interna_politica,686305/brasil-teme-entrada-de-armas-de-rebeldes-das-farc-pela-fronteira.shtml).
- AGUILERA PEÑA, M. (2014). Contrapoder y justicia guerrillera, fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003). Bogotá, IEPRI e Debate Penguin Random House.
- ALSEMA, A. (2016). History of Peace Talks with Colombia's ELN Guerrillas. Colombia Reports, 26 out. Disponível em: <http://colombiareports.com/history-peace-talks-colombia-eln/>.
- APONTE, D.; VARGAS, A. R. (Orgs.) (2011). No estamos condenados a la guerra: Hacia una estrategia de cierre del conflict con el ELN. Bogotá, Colección Odecofi.
- ARENAS, J. (2009; 1971). La guerrilla por dentro. Bogotá, Ícono.
- ARJONA, A. (2016). Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War. Cambridge, Cambridge University Press.
- ÁVILA, A. (2016). Los datos de la confrontación y la mesa de Quito. Fundación Paz & Reconciliación, 2 nov.
- AVILÉS, W. (2006). "Paramilitarism and Colombia's Low-Intensity Democracy". Journal of Latin American Studies 38: 379-408.
- BANCO MUNDIAL (2017). Data & Statistics: Country Groups. Disponível em: [http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/S/0,,contentMDK:20421402~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#Lower\\_middle\\_income](http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/S/0,,contentMDK:20421402~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#Lower_middle_income).
- BBC (2016). Tres miembros de la guerrilla de Colombia ELN mueren en un enfrentamiento con el ejército de Venezuela. 7 ago. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37001018>.
- BBC Mundo (2016). "Como es la guerrilla del ELN y qué la diferencia de las FARC?" 31 de março: <http://www.semana.com/nacion/articulo/diferencias-entre-el-eln-y-las-farc/467349>.
- BOUVIER, V. (2016). "Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process". United States Institute of Peace. Disponível em: <https://www.usip.org/sites/default/files/Gender-and-the-Role-of-Women-in-Colombia-s-Peace-Process-English.pdf>
- BUSHNELL, D. (1993). The Making of Modern Colombia. Oakland, University of California Press.
- CALL, C.; ABDENUR, A. E. (2017). A Brazilian Way? Brazil's Approach to Peacebuilding. Brookings Institution Report, Washington DC. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/a-brazilian-way-brazils-approach-to-peacebuilding/>.
- CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA (2013). Las orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. Capítulo II. Disponível em: [http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2\\_110-195.pdf](http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf).



CENTRO DE MEMORIA, PAZ Y RECONCILIACION (s.d.). Proceso de paz FARC-EP (El Caguán). Disponível em: <http://centromemoria.gov.co/proceso-de-paz-del-caguan/>.

CERAC (2007). Machuca 9 años después: Especial sobre la tragedia de Machuca – Octubre 19 de 1998. Disponível em: <http://www.cerac.org.co/assets/pdf/Machuca%20dossier.pdf>.

CLARÍN (2008). Reacción de la OEA en la crisis regional. 24 mar. Disponível em: [https://www.clarin.com/opinion/reaccion-oea-crisis-regional\\_0\\_rJZGpopATYx.html](https://www.clarin.com/opinion/reaccion-oea-crisis-regional_0_rJZGpopATYx.html).

COLOMBIA 2020 (2016). Esta es la propuesta de la sociedad civil a la mesa de Gobierno y ELN. El Espectador, 3 nov. Disponível em: <http://colombia2020.elespectador.com/politica/esta-es-la-propuesta-de-la-sociedad-civil-la-mesa-de-gobierno-y-eln>.

COLOMBO, S. (2016). FARC estrearão em maio de 2017 como partido político na Colômbia. Folha de S.Paulo, 19 set. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/09/1814628-farc-estrearao-em-maio-de-2017-como-partido-politico.shtml>.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (2016). Resolution 2261. 19 jan. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/2261>.

DEPARTMENT OF STATE (2017). List of Terrorist Organizations. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>.

DUNCAN, G. (2006). Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia. Planeta.

DYNIEWICZ, L. (2016). Na Argentina, Temer e Macri declaram apoio a diálogos de paz com as FARC. Folha de S.Paulo, 3 out. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/10/1819367-colombia-nao-deve-desistir-da-cao-da-paz-dizem-temer-e-serra-em-nota.shtml>.

ELN/GOBIERNO DE COLOMBIA (2016). Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional. Março. Disponível em: <http://eln-paz.org/pdf/acuerdo.pdf>.

ESTRADA ÁLVAREZ, J. (2015). Acumulación capitalista, dominación de classe y rebelión armada: Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2016). ELN, mucho ruido y poca fuerza. Agosto. Disponível em: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57bb8116166be.pdf>.

FUNDACIÓN PAZ & RECONCILIACIÓN (2015). Porque es tan difícil iniciar diálogos con el ELN?. 7 set. Disponível em: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/grupos-armados-ilegales/porque-es-tan-dificil-iniciar-dialogos-con-el-eln/>.

GIELOW, I. (2017). Brasil vai sediar negociação de paz entre Colômbia e guerrilha do ELN. Folha de S.Paulo, 7 abr. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/04/1873360-brasil-vai-sediar-negociacao-de-paz-entre-colombia-e-guerrilha-do-eln.shtml>.

O GLOBO (2015). Dilma: acordo de Colômbia com Farc é exemplo para o mundo. 9 out. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-acordo-de-colombia-com-farc-exemplo-para-mundo-17739317>.

GOBIERNO DE COLOMBIA (1999). Comunicado público del gobierno. 12 abr. Disponível em: <http://www.ideaspaz.org/tools/download/51353>.

THE GUARDIAN (2016). Colombia Asks US to Remove Farc from Terror List in Event of Peace Deal. 29 jan. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/29/colombia-farc-rebel-group-civil-war-us-terrorist-organization-list-peace-deal>.

EL HERALDO (2016a). ELN, desde el cura Camilo Torres hasta “Gabino”. 11 out. Disponível em: <https://www.elheraldo.co/nacional/eln-la-guerrilla-liderada-por-sacerdotes-que-se-resiste-desaparecer-292733>.

\_\_\_\_\_ (2016b). El ELN libera en la frontera con Venezuela a un civil que tenía secuestrado. 29 set. Disponível em: <https://www.elheraldo.co/nacional/el-eln-libera-en-la-frontera-con-venezuela-un-civil-que-tenia-secuestrado-288782>.

INSIGHT CRIME (2014). El rastro de la muerte: 30 años de masacres en Colombia. 8 maio. Disponível em: <http://es.insightcrime.org/analisis/rastro-muerte-30-anos-masacres-colombia>.

\_\_\_\_\_ (2016a). El ELN en Venezuela. 10 out. Disponível em: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-venezuela/eln-en-venezuela>.

\_\_\_\_\_ (2016b). ELN Kidnapping on Venezuela Border Could Impact Peace Talks. 17 ago.

LÓPEZ, C. (2016). Adiós a las FARC! Y ahora qué? Bogotá, Debate.

MCDERMOTT, J. (2014). The BACRIM and Their Position in Colombia's Underworld. InSight Crime, 2 maio. Disponível em: <http://www.insightcrime.org/investigations/bacrim-and-their-position-in-colombia-underworld>.

MEDINA GALLEGO, C. M. (2014). Elementos para una caracterización de diferencias entre el E.L.N. y las FARC. Centro de Memoria Histórica.

\_\_\_\_\_ (2010a). FARC-EP y ELN: Una historia política comparada (1958-2006). Tese de doutorado. Universidad Nacional de Colombia. Disponível em: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3556/>.

\_\_\_\_\_ (2010b). Ejército de Liberación Nacional: Notas para una historia de las ideas políticas. Disponível em: [http://www.cedema.org/uploads/Medina\\_Gallego\\_ELN.pdf](http://www.cedema.org/uploads/Medina_Gallego_ELN.pdf).

MEJÍA, D. (2016). Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs. Brookings Institution. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Mejia-Colombia-final-2.pdf>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2015). Desminagem humanitária na Colômbia. 11 nov. Disponível em: <http://blog.itamaraty.gov.br/182-desminagem-humanitaria-na-colombia>.

\_\_\_\_\_ (2016a). “Estabelecimento de mesa de negociações para a paz entre o Governo da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional (ELN)”. Nota 121, 30 mar.

\_\_\_\_\_ (2016b). “Criação do Grupo de Amigos do Brasil para a Paz na Colômbia”. 15 mar.

\_\_\_\_\_ (s.d.). República da Colômbia. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13526-grupoamigosbrasilpazcolombia> <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/6240-republica-da-colombia>.

EL MUNDO (2011). Uribe niega al conflicto. 8 maio. Disponível em: [http://www.elmundo.com/portal/noticias/nacional/uribe\\_niega\\_el\\_conflicto.php#.WQzGy1KZNcB](http://www.elmundo.com/portal/noticias/nacional/uribe_niega_el_conflicto.php#.WQzGy1KZNcB).

OEA (2016a). CIDH condena el aumento de asesinatos contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia. 2 nov. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/160.asp>.



SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (2017). “Brasil contribui com acordo de paz entre Colômbia e as Farc”. 23 fev. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/brasil-contribui-com-acordo-de-paz-entre-colombia-e-farc>.

SEGURA, R.; MECHOULAN, D. (2017). Made in Havana: How Colombia and the FARC Decided to End the War. IPI, 27 fev. Disponível em: <https://www.ipinst.org/2017/02/how-colombia-and-the-farc-ended-the-war>.

SEMANA (2007). FARC contra ELN. 2 mar. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-contra-eln/83295-3>.

\_\_\_\_\_ (2017). Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/eln-su-poderio-y-su-dificultad-para-negociar/461166>.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI (2016). Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security.

UNHR (2003). Colombia: Information on the Former Guerrilla Group M-19. 25 mar. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/414eee264.html>.

US DEPARTMENT OF STATE (2017). Foreign Terrorist Organizations. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>.

VELÁSQUEZ RIVERA, E. J. (2007). “Historia del paramilitarismo en Colombia”. *História* 26:1. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742007000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742007000100012&lng=en&nrm=iso).

VERDAD ABIERTA (s.d.). El saldo rojo de la Unión Patriótica. Disponível em: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/157-el-saldo-rojo-de-la-union-patrioticaSee>.

STANFORD UNIVERSITY (2015). National Liberation Army (Colombia). Mapping Militant Organizations. Disponível em: <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/87>.

EL TIEMPO (2016). Los últimos vestigios de la guerra que le quedan a Caguán. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/recuerdos-de-la-guerra-con-las-farc-en-san-vicente-del-caguan-56832>.

\_\_\_\_\_ (2015). Revisión de indulto a M-19 desata polémica. 10 nov. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16426060>.

\_\_\_\_\_ (1997). Guerra prolongada de baja intensidad. 19 dez. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-694970>.

UNDP (2016). Human Development Report 2016. Nova York. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf).

ZYCK, S. A.; MUGGAH, R. (2012). “Preventive Diplomacy and Conflict Prevention: Obstacles and Opportunities”. *Stability: International Journal of Security and Development* 1:1, pp. 68-75.

# Outras publicações do Instituto Igarapé

## ARTIGOS ESTRATÉGICOS

ARTIGO ESTRATÉGICO 28 - Salas de Consumo de Drogas: situando o debate no Brasil  
Rafael Tobias de Freitas Alloni e Luiz Guilherme Mendes de Paiva  
(Setembro 2017)

ARTIGO ESTRATÉGICO 27 - Situações extraordinárias: a entrada de mulheres na linha de frente das Forças Armadas brasileiras  
Renata Avelar Giannini, Maiara Folly e Mariana Fonseca Lima  
(Agosto 2017)

ARTIGO ESTRATÉGICO 26 - A percepção de crianças e adolescentes sobre a segurança e a violência: a aplicação do Índice de Segurança da Criança em uma escola  
Renata Avelar Giannini, Maiara Folly, Monica de Cassia Nehrebeck e Willian Vinícius Silva  
(Junho 2017)

ARTIGO ESTRATÉGICO 25 - O Brasil e o Marco Civil da Internet. O Estado da Governança Digital Brasileira  
Daniel Arnaudo  
(Abril 2017)

ARTIGO ESTRATÉGICO 24 - Confiança em desenvolvimento: o Brasil e os projetos de impacto rápido  
Eduarda Hamann, Henrique Garbino e Maiara Folly  
(Abril 2017)

ARTIGO ESTRATÉGICO 23 - Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto colombiano. Edición especial de los Diálogos por la Seguridad Ciudadana  
(Dezembro 2016)

ARTIGO ESTRATÉGICO 22 - Durões contra os fracos; fracos frente aos durões: as leis de drogas e a prática da ação policial  
Juan Carlos Garzón Vergara  
(Outubro 2016)

ARTIGO ESTRATÉGICO 21 - Infância e Segurança: um estudo sobre a percepção da violência por crianças e adolescentes do Complexo do Muquiço, Rio de Janeiro  
Renata A. Giannini, Maiara Folly, Victor Ladeira, Andressa Werneck e Renata Siqueira  
(Julho 2016)

ARTIGO ESTRATÉGICO 20 - Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America  
Robert Muggah, Ilona Szabo de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo e Ruddy Wang  
(Junho 2016)



- ARTIGO ESTRATÉGICO 19 - Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas  
Renata A. Giannini  
(Março 2016)
- ARTIGO ESTRATÉGICO 18 - “When Kids Call the Shots” Children’s perceptions on violence in Recife, Brazil, as per the ‘Child Security Index’  
Helen Moestue, Katherine Aguirre e Renata A. Giannini  
(Dezembro 2015)
- ARTIGO ESTRATÉGICO 17 - Where is Latin America? Reflections on Peace, Security, Justice and Governance in the Post-2015 Sustainable Development Agenda  
Renata A. Giannini  
(Outubro 2015)
- ARTIGO ESTRATÉGICO 16 - Políticas de Drogas no Brasil: A Mudança já Começou  
Ilona Szabó de Carvalho e Ana Paula Pellegrino  
(Março 2015)
- ARTIGO ESTRATÉGICO 15 - Nuevos retos y nuevas concepciones de la seguridad en México  
Edición especial de los Diálogos por la Seguridad Ciudadana  
(Março 2015)
- ARTIGO ESTRATÉGICO 14 - A ‘Third Umpire’ for Policing in South Africa – Applying Body Cameras in the Western Cape  
David Bruce e Sean Tait  
(Março 2015)
- ARTIGO ESTRATÉGICO 13 - Brazil and Haiti: Reflections on 10 Years of Peacekeeping and the Future of Post-2016 Cooperation  
Euarda Passarelli Hamann (org.)  
(Janeiro 2015)
- ARTIGO ESTRATÉGICO 12 - Measurement Matters: Designing New Metrics for a Drug Policy that Works  
Robert Muggah, Katherine Aguirre e Ilona Szabó de Carvalho  
(Janeiro 2015)
- ARTIGO ESTRATÉGICO 11- Desconstruindo a segurança cibernética no Brasil: ameaças e respostas  
Gustavo Diniz, Robert Muggah e Misha Glenny  
(Dezembro de 2014)
- ARTIGO ESTRATÉGICO 10 - Expansão Digital: como as novas tecnologias podem prevenir a violência contra crianças nos países do hemisfério sul  
Helen Mostue e Robert Muggah  
(Novembro 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 9 - romover Gênero e Consolidar a Paz: A Experiência Brasileira

Renata A. Giannini

(Setembro 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 8 - Tornando as Cidades Brasileiras mais Seguras: Edição Especial dos Diálogos de Segurança Cidadã

Michele dos Ramos, Robert Muggah, José Luiz Rattton, Clarissa Galvão, Michelle Fernandez, Claudio Beato, Andréa Maria Silveira, Melina Ingrid Risso e Robson Rodrigues.

(Julho 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 7 - Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America

Robert Muggah e Ilona Szabó de Carvalho

(Março 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 6 - Prevenindo a violência na América Latina por meio de novas tecnologias

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Janeiro 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 5 - Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia "América do Sul como prioridade" contra o crime organizado transnacional

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Outubro 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 4 - To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians

Conor Foley

(Agosto 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 3 - Momento Oportuno: Revisão da Capacidade Brasileira para Desdobrar Especialistas Cívicos em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Janeiro 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 2 - A Fine Balance: Mapping Cyber (in)security in Latin America

Gustavo Diniz e Robert Muggah

(Junho 2012)

ARTIGO ESTRATÉGICO 1- Mecanismos Nacionais de Recrutamento, Preparo e Emprego de Especialistas Cívicos em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Maio 2012)

## NOTAS ESTRATÉGICAS

NOTA ESTRATÉGICA 29 - Will Cuba Update its Drug Policy for the Twenty First Century?

Isabella Bellezza-Smull

(Dezembro 2017)

NOTA ESTRATÉGICA 28 - Desafios e Boas práticas para Implementação da Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança

Renata Avelar Giannini e Maiara Folly

(Novembro 2017)

NOTA ESTRATÉGICA 27 - À Margem do Perigo: preparo de civis brasileiros para atuação em países instáveis

Eduarda Passarelli Hamann

(Junho 2017)

NOTA ESTRATÉGICA 26 - Haitian Women's Experiences of Recovery from Hurricane Matthew

Athena Kolbe, Marie Puccio, Sophonie M. Joseph, Robert Muggah e Alison Joersz

(Junho 2017)

NOTA ESTRATÉGICA 25 - The Future of United Nations Peacekeeping Operations from a Brazilian Perspective (implementing the HIPPO report)

Eduarda Hamann and Adriana Erthal Abdenur

(Março 2017)

NOTA ESTRATÉGICA 24 - Em Busca da Igualdade de Gênero: boas práticas para a implementação da agenda sobre mulheres, paz e segurança

Maiara Folly e Renata Avelar Giannini

(Março 2017)

NOTA ESTRATÉGICA 23 - Filling the accountability gap: principles and practices for implementing body cameras for law enforcement

Robert Muggah, Emile Badran, Bruno Siqueira e Justin Kosslyn

(Novembro 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 22 - Latin American Dialogue on International Peace and Security

Reviewing the prospects for peace operations, peacebuilding and women, peace and security

(Maio 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 21 - Assessing Haiti's Electoral Legitimacy Crisis – Results of a 2016 Survey

Athena R. Kolbe e Robert Muggah

(Fevereiro 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 20 - Impact of Perceived Electoral Fraud on Haitian Voter's Beliefs about Democracy

Athena R. Kolbe, Nicole I. Cesnales, Marie N. Puccio e Robert Muggah

(Novembro 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 19 - A Força de uma Trajetória: O Brasil e as operações de paz da ONU

(1948-2015)

Eduarda Passarelli Hamann

(Outubro 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 18 - Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: surmounting challenges and promoting equality

Renata A. Giannini, Mariana Lima e Pérola Pereira (Outubro 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 17 - A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: visão de mundo e narrativas do Brasil

Eduarda Passarelli Hamann

(Maio 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 16 - Break Your Bones: mortality and morbidity associated with Haiti's Chikungunya epidemic

Athena R. Kolbe, Augusta Herman e Robert Muggah (Julho 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 15 - New Technologies for Improving Old Public Security Challenges in Nairobi

Mads Frilander, Jamie Lundine, David Kutalek e Luchetu Likaka

(Junho 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 14 - O Despertar da América Latina: uma revisão do novo debate sobre política de drogas

Ilona Szabó de Carvalho

(Fevereiro 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 13 - The Changing Face of Technology Use in Pacified Communities

Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kosslyn e Felipe Leusin

(Fevereiro 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 12 - A Inserção de Civis Brasileiros no Sistema ONU: oportunidades e desafios

Renata Avelar Giannini

(Janeiro 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 11 - A Diáspora Criminal: o alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão

Juan Carlos Garzón Vergara

(Novembro 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 10 - Smarter Policing: tracking the influence of new information technology in Rio de Janeiro

Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kosslyn e Felipe Leusin

(Novembro 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 9 - Is Tourism Haiti's Magic Bullet? An Empirical Treatment of Haiti's Tourism Potential

Athena R. Kolbe, Keely Brookes and Robert Muggah (Junho 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 8 - Violencia, Drogas y Armas ¿Otro Futuro Posible?

Ilona Szabó de Carvalho, Juan Carlos Garzón e Robert Muggah

(Julho 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 7 - A Promoção Da Paz No Contexto Pós-2015: o papel das potências emergentes

Robert Muggah, Ivan Campbell, Eduarda Hamann, Gustavo Diniz e Marina Motta

(Fevereiro 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 6 - After the Storm: Haiti's coming food crisis

Athena Kolbe, Marie Puccio e Robert Muggah

(Dezembro 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 5 - Brazil's Experience in Unstable Settings

Eduarda Passarelli Hamann e Iara Costa Leite

(Novembro 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 4 - Cooperação Técnica Brasileira

Iara Costa Leite e Eduarda Passarelli Hamann

(Setembro 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 3 - A Experiência do Brasil em Contextos Instáveis

Eduarda Passarelli Hamann e Iara Costa Leite

(Agosto 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 2 - The Economic Costs of Violent Crime in Urban Haiti (Aug 2011 - Jul 2012)

Athena R. Kolbe, Robert Muggah e Marie N. Puccio (Agosto 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 1 - Haiti's Urban Crime Wave? Results from Monthly Households Surveys (Aug 2011 - Feb 2012)

Athena R. Kolbe e Robert Muggah

(Março 2012)



# INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

O Instituto Igarapé é um think and do tank independente, dedicado às agendas da segurança, da justiça e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções inovadoras a desafios sociais complexos, por meio de pesquisas, novas tecnologias, influência em políticas públicas e articulação. O Instituto atualmente trabalha com cinco macrotemas: (i) política sobre drogas nacional e global; (ii) segurança cidadã; (iii) cidades seguras; (iv) consolidação da paz; e (v) segurança cibernética. O Instituto Igarapé tem sede no Rio de Janeiro, com representação em Bogotá, Cidade do México, Lisboa e outras partes do mundo.

## **Instituto Igarapé**

Rua Miranda Valverde, 64

Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22281-000

Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114

[contato@igarape.org.br](mailto:contato@igarape.org.br)

[facebook.com/institutoigarape](https://facebook.com/institutoigarape)

[twitter.com/igarape\\_org](https://twitter.com/igarape_org)

**[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)**





# INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

Rua Miranda Valverde, 64  
Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22281-000  
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114  
[contato@igarape.org.br](mailto:contato@igarape.org.br)  
[facebook.com/institutoigarape](https://www.facebook.com/institutoigarape)  
[twitter.com/igarape\\_org](https://twitter.com/igarape_org)

**[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)**