

Diogo Monteiro Dario

**As Populações Internamente
Deslocadas pelo conflito colombiano
durante o governo Uribe**

Uma reflexão sobre os usos da segurança
humana na era da 'Guerra contra o Terror'

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais

Rio de Janeiro
junho de 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Diogo Monteiro Dario

**As Populações Internamente Deslocadas pelo
conflito colombiano durante o governo Uribe
Uma reflexão sobre os usos da segurança humana
na era da 'Guerra contra o Terror'**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Mônica Herz

Rio de Janeiro
junho de 2009



Diogo Monteiro Dario

**“As Populações Internamente Deslocadas pelo
conflito colombiano durante o governo Uribe
Uma reflexão sobre os usos da segurança humana
na era da ‘Guerra contra o Terror’”**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Mônica Herz

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais- PUC-Rio

Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Instituto de Relações Internacionais- PUC-Rio

Prof. Rafael Antonio Duarte Villa

Universidade de São Paulo- USP

Prof. Nizar Messari

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 23 de junho de 2009

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização do autor, do orientador e da universidade.

Diogo Monteiro Dario

Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisa sobre deslocamentos de população em áreas de conflito, assim como sobre o conflito colombiano e seus desdobramentos regionais.

Ficha Catalográfica

Dario, Diogo Monteiro

As Populações Internamente Deslocadas pelo conflito colombiano durante o governo Uribe: uma reflexão sobre os usos da segurança humana na era da “Guerra contra o Terror” / Diogo Monteiro Dario ; orientadora: Mônica Herz. – 2009.

157 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Conflito colombiano. 3. Guerra contra o terror. 4. Segurança humana. 5. Deslocamentos Internos de População. 6. Estudos críticos de segurança. I. Hertz, Mônica. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Agradecimentos

À minha querida orientadora, Professora Monica Herz. Desde o início de 2006, quando aceitou orientar minha monografia, Monica tem dedicado parte de seu tempo e conhecimento a prestar um auxílio inestimável a esse trabalho e, principalmente, a seu autor. Embora obviamente não possa ser responsabilizada pelas arbitrariedades a serem cometidas a partir desta página, essa dissertação não seria possível sem a sua ajuda e apoio.

Aos professores do IRI, e muito especialmente a alguns que tiveram papel fundamental na minha formação acadêmica ao longo dos últimos seis anos. Através dos diferentes cursos, projetos e estágios nos quais tive a oportunidade de travar contato com essas pessoas, sua generosidade e interesse sempre foram muito importantes para mim, e não poderiam deixar de serem reconhecidas aqui: a José María Gómez, Nizar Messari e Sonia de Camargo.

Aos colegas da turma de Mestrado do IRI de 2007, pela oportunidade de um ambiente de amizade, cooperação e aprendizado *sui generis*.

A Luiz Feldman, Miguel Sá, Beto Yamato e Marta Moreno, pelas extensivas, agradáveis e produtivas discussões ao longo dos últimos dois anos, com as quais muito aprendi.

À Jana Tabak e Natalia Rayol, minhas queridas jornalistas, por toda a ajuda e todos os favores importantes, e por constituírem uma das duplas mais divertidas que já encontrei.

À Manoela Assayag, pela amizade e pela valiosa ajuda na revisão dessa dissertação

À Grazielle Costa, pela ajuda com o material bibliográfico e por ter gentilmente cedido suas entrevistas realizadas com mulheres deslocadas durante sua pesquisa na Colômbia

Às funcionárias da Secretaria do IRI e do Núcleo de Documentação, pela solicitude e presteza com que sempre me ajudaram nas inúmeras vezes em que necessitei de sua eficiência. Um agradecimento justo e devido a essas mulheres que fazem o IRI funcionar: à Regina Abrantes, Natacha Castellanos, Vera Lira, Gisele Moura, Luciana Varanda e Flávia Peixoto.

À PUC-Rio e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio institucional e financeiro sem os quais essa pesquisa não poderia ter sido realizada

Por último, mas em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao apoio da minha família, hoje e sempre: a Luiz Pedro Dario, Vera Lúcia Monteiro Dario e Luiz Pedro Dario Filho.

Resumo

Dario, Diogo M.; Herz, Mônica **As Populações Internamente Deslocadas pelo conflito colombiano durante o Governo Uribe: uma reflexão sobre os usos da segurança humana na era da ‘Guerra contra o Terror’**. Rio de Janeiro, 2009, 157 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Essa dissertação busca fazer uma análise da relação entre o governo colombiano do Presidente Álvaro Uribe Velez(2002-) e as populações internamente deslocadas em decorrência do conflito colombiano. A principal premissa dessa pesquisa é a de que tal relação é condicionada por duas diferentes representações da segurança internacional: a da ‘Guerra contra o Terror’ e o da segurança humana. A partir disso, tentaremos argumentar que, nesse caso, a combinação dessas duas representações produz um contexto social muito específico, de forma que nós não podemos analisar os impactos desses discursos baseados em significados atribuídos a priori. Teremos que recorrer à sociologia crítica de autores como Pierre Bourdieu e Bernard Lahire para analisar os usos dessas noções e de suas propriedades, nos concentrando sobre a análise do discurso da segurança humana e de seu papel na edificação do corpo normativo para a proteção das populações internamente deslocadas. Baseados em concepções a priorísticas, seríamos levados a concluir que práticas informadas pelos discursos da segurança humana e da ‘Guerra contra o Terror’ seriam incompatíveis. Contudo, na Colômbia, onde os deslocados internos são a expressão mais evidente da violência excessiva que prevalece no campo, o governo concentra a operação dessas políticas de forma a evitar a responsabilidade pela produção da violência. Nesse contexto, os discursos não somente convergem, mas a segurança humana cumpre um papel relevante na legitimação da ‘Guerra contra o Terror’

Palavras-chave

Conflito colombiano; ‘Guerra contra o Terror’; segurança humana; Deslocamentos Internos de População; estudos críticos de segurança

Abstract

Dario, Diogo M.; Herz, Mônica(Advisor) **Internally Displaced Persons in the Colombian conflict during the Uribe Government**: a reflection about the uses of human security on the era of the ‘War on Terror’ Rio de Janeiro, 2009, 157 p. Master Dissertation. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

This dissertation proposes an analysis of the relation between the Colombian government of the President Álvaro Uribe Velez(2002-) and the populations internally displaced as a consequence of the Colombian conflict. The main assumption of this research is that this relation is conditioned by two different representations of international security: the ‘War on Terror’ and the human security discourses. Based on that, we argue that, in this case, the combination of these two representations produces a specific social context, in a way that we can’t analyze the impact of these discourses based on a priori conceptions of them. We will rely on the critical sociology from authors like Pierre Bourdieu and Bernard Lahire to understand the uses of these notions and their properties, focusing on the analysis of human security and its role in the edification of the normative body for the protection of internally displaced persons. If we departed from a priori conceptions of these notions, we would assume that practices informed by the discourses of the ‘War on Terror’ and human security would be incompatible. However, in Colombia, where the internally displaced are the most evident expression of the violence that prevails in the countryside, the government concentrates the operation of these policies in order to avoid responsibility for the production of violence. In this context, not only do these representations converge, but the human security plays a relevant role on the legitimization of the ‘War on Terror’.

Keywords

Colombian conflict; ‘War on Terror’; human security; Internal Displacement; Critical Security Studies

Sumário

1. Introdução	12
1.1. O conflito colombiano e as Populações Internamente Deslocadas	12
1.2. O Estado colombiano e sua relação com as PIDs	13
1.3. Marco teórico: filosofia da ciência relacional e teoria da ação disposicionalista	14
1.3.1. Filosofia da ciência relacional	15
1.3.2. Teoria da ação disposicionalista	16
1.3.2.1. O <i>habitus</i>	16
1.3.2.2. O campo	17
1.3.2.2.1. O campo enquanto um espaço de posições	18
1.3.2.2.2. O campo enquanto um espaço de dominação	19
1.3.2.2.3. O campo enquanto um espaço gerativo	20
1.3.2.3. Os limites do conceito de campo	21
1.4. Divisão do trabalho	22
1.4.1. A ‘Guerra contra o Terror’	22
1.4.2. A segurança humana	23
1.4.3. Conclusão	25
2. A ‘Guerra contra o Terror’ e o conflito colombiano	26
2.1. Introdução	26
2.2. A ‘Guerra contra o Terror’	27
2.3. As Forças Armadas Colombianas	35
2.3.1. A formação das forças armadas e a relação entre civis e militares	35

2.3.2. O papel dos Estados Unidos	43
2.4. A formação dos demais grupos armados	51
2.4.1. A formação das guerrilhas	51
2.4.1.1. As FARC	58
2.4.1.2. O ELN	61
2.4.2. Os grupos paramilitares e outras milícias armadas	62
2.5. A relação do governo com os grupos armados	67
2.6. Conclusão	78
3. A segurança humana e as Populações Internamente Deslocadas	81
3.1. Introdução	81
3.2. O campo como espaço de posições	83
3.2.1. O conceito dentro dos estudos de segurança	83
3.2.2. Antecedentes ao debate sobre segurança humana	87
3.2.3. Diferentes racionalidades por trás do conceito de segurança humana	88
3.2.4. Segurança humana como a fusão entre segurança e desenvolvimento	90
3.2.4.1. Do desenvolvimento humano para a segurança humana	92
3.2.5. A segurança humana como proteção física dos indivíduos	94
3.2.5.1. A Convenção para a Intervenção e Soberania do Estado	96
3.3. O campo como um espaço de dominação	99
3.3.1. A questão da comunicação- a consistência do conceito e a relevância da prática	99

3.3.2. Crítica do argumento da comunicação e a imposição dos saberes de uma comunidade epistêmica	101
3.3.3. O campo da segurança humana e a construção de hierarquias no internacional	102
3.3.4. A mudança da discussão sobre resolução de conflito	103
3.4. O campo enquanto um processo gerativo	106
3.4.1. A segurança humana e os deslocamentos internos de população- a soberania como responsabilidade	106
3.4.2. Deslocamento anteriormente ao corpo normativo para a proteção das PIDs	107
3.4.3. A edificação de um corpo normativo voltado para a proteção das PIDs	109
3.4.4. A posição das diferentes instituições	113
3.4.4.1. O ACNUR	114
3.4.4.2. O CICV	120
3.4.4.3. Outras agências	121
3.5. O contexto da ação: PIDs na Colômbia	122
3.5.1. Origens	123
3.5.2. A questão da terra	124
3.5.3. O atendimento às populações deslocadas na Colômbia	126
3.5.3.1. Grupos vulneráveis	127
3.5.3.2. Fases do atendimento à população deslocada	128
3.5.3.3. A política do governo Uribe para as PIDs	130
3.5.3.3.1. A política de retorno	132
3.6. Conclusão	133

4. Conclusão	138
4.1. O conflito colombiano e a 'Guerra contra o Terror'	138
4.2. Considerações epistemológicas a respeito da leitura do conflito	140
4.3. A segurança humana	141
4.4. Considerações finais: a ambigüidade da segurança humana e o conflito colombiano	145
5. Referências bibliográficas	148

1 Introdução

1. 1.

O conflito colombiano e as populações internamente deslocadas

De acordo com o *Internal Displacement Monitoring Centre*(IDMC)(2009), ao final de 2008 eram 26 milhões de pessoas caracterizadas como populações internamente deslocadas(PIDs) ao redor do mundo. É o maior número de deslocados desde o início da década de 90. Entre 1982, quando o primeiro levantamento sistemático sobre deslocados internos foi realizado e 2005, a proporção entre deslocados internos e refugiados, que era de 1 para cada 2,5, se inverteu (Weiss & Korn, 2006). Essas pessoas, que são forçadas a abandonar suas comunidades, normalmente em decorrência do conflito armado, mas que não chegam a alcançar as fronteiras do país, configuram um dos maiores dilemas humanitários e de direitos humanos da política mundial contemporânea.

O fenômeno dos deslocamentos internos de população na Colômbia figura de forma proeminente no que diz respeito a tais estatísticas. A Colômbia é o segundo país em número de deslocados, com mais de 4,3 milhões. Os outros casos de deslocamento de população de grande magnitude são o Sudão(5,8 milhões) e Iraque(2,9 milhões)(IDMC, 2009).

Além disso, o deslocamento interno na Colômbia não é um fenômeno homogêneo, mas atinge a população de forma diferenciada. Mulheres e crianças, assim como indígenas e populações afrocolombianas são grupos particularmente vulneráveis (Human Rights Watch(HRW), 2005,p.17).

O governo colombiano registra essas pessoas através de uma agência chamada Acción Social, que organiza o Registro Único da População Deslocada(RUPD). Como demonstrado por diferentes organizações¹, os números do governo colombiano subestimam a magnitude do fenômeno, e isso implica e

¹ A organização não-governamental Refugees International identifica diversos problemas com os procedimentos de inscrição dos deslocados no Sistema Único de Registro: pessoas deslocadas por repressão policial ou operação militar que não envolva outro ator armado não são consideradas; populações deslocadas como consequência da aspersão aérea de produtos químicos usados no combate às plantações de coca(aspersão que normalmente provoca não somente a destruição dos cultivos ilegais, mas de diversos cultivos vizinhos, além de aumentar a incidência de doenças respiratórias) também não são considerados (Refugees International, 2007).

diversas dificuldades de lidar com as necessidades das PIDs. As iniciativas políticas que implicam o reassentamento dos deslocados são conduzidas em áreas ainda inseguras e disputadas por diferentes grupos armados, obrigando algumas famílias a se deslocarem por mais de uma oportunidade(Refugees International, 2008).

1.2.

O Estado colombiano e sua relação com as PIDs

O Estado colombiano tem buscado tomar a iniciativa no sentido de lidar com esse fenômeno através de programas de assistência e do desenvolvimento de dispositivos legais. O marco jurídico de referência para o tratamento da questão dos deslocados na Colômbia hoje é a Lei 387 de 1997. Esse decreto reafirma a responsabilidade do Estado em “formular as políticas e adotar as medidas para a prevenção do deslocamento forçado; a atenção, proteção e consolidação e estabilização sócio-econômica dos deslocados internos pela violência”(El Congresso de Colombia, 1997).

Contudo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados(ACNUR), assim como organizações não-governamentais(ONGs) de defesa dos direitos humanos; têm reafirmado sistematicamente a intensificação das violações de direitos humanos por parte das forças militares do país, a colaboração direta com grupos de extermínio paramilitares e o assassinato de líderes de sindicatos e ativistas de direitos humanos; além da reiterada negligência das autoridades colombianas na investigação e punição dessas violações(Refugees International, 2008; HRW, 2005, p.12; Asamblea General, 2006, p.10-13).

Uma análise apressada parece nos apresentar um quadro contraditório por parte das políticas do Estado colombiano, uma vez que ele exerce papéis conflitivos na mesma conjuntura: é um dos principais agentes responsáveis pelo deslocamento e, ao mesmo tempo, vem tomando a iniciativa no desenvolvimento de políticas que visem lidar com esse fenômeno². Para produzir uma análise capaz de superar essa

² A lei 387 é considerada uma iniciativa pioneira no mundo todo, tendo sido aprovada antes da publicação do documento base da Organização das Nações Unidas para o tratamento do assunto, o

perplexidade, devemos nos propor a reconstruir as redes de significados nas quais a ação do Estado está envolvida através da identificação das estruturas sociais onde esses significados são gerados.

A premissa do trabalho é a de que a relação entre o Estado colombiano e as populações internamente deslocadas é condicionada por duas diferentes formas de se representar a segurança internacional: a lógica da ‘Guerra contra o Terror’ e a da segurança humana, que se consolidam na construção do espaço social do conflito colombiano. Tais representações estruturam as condições sociais dos diferentes contextos onde a ação do Estado toma lugar.

Para sermos capazes de empreender essa discussão devemos buscar um objeto que nos permita expor da forma mais contundente possível a contradição entre a pretensa incompatibilidade epistemológica entre essas duas representações e as complexas formas de articulação na qual eles se engajam em determinado contexto. Esse direcionamento da pesquisa nos permitirá por em relevo os diferentes usos dessas configurações, assim como suas implicações políticas.

O caso da relação entre o Estado colombiano e as PIDs durante o governo Uribe nos parece elucidativo porque articula de forma particular essas duas dimensões. A hipótese do trabalho é a de que, apesar dos diferentes representações informarem práticas que a princípio se excluiriam mutuamente, as singularidades de sua articulação no espaço social do conflito colombiano produzem uma convergência que tem como resultado a despolitização do papel do Estado na produção da violência e dos deslocamentos internos, tornando-o altamente resistente às críticas produzidas por parte das ONGs de direitos humanos. Desse modo o uso da segurança humana no contexto da relação entre o governo Uribe e os PID cumpre, dentro da lógica do espaço social do conflito colombiano, um papel de reforço da posição do Estado e do discurso da ‘Guerra contra o Terror’

1.3.

Marco teórico: filosofia da ciência relacional e teoria da ação disposicionalista

Defendendo, contra as abordagens empiricistas que dominavam o terreno da sociologia durante o período de sua formação acadêmica(Bourdieu, 1990, p.5), que o domínio do real não pode ser reduzido ao domínio do empírico, Pierre Bourdieu reformula a crítica kantiana que se volta para a necessidade de reconstruir as condições de possibilidades do conhecimento a partir da premissa de que esse conhecimento só é factível através da intervenção de categorias(cf. Pinto, 2000).

“... a familiaridade com o universo social constitui, para o sociólogo, o obstáculo epistemológico por excelência porque ela produz continuamente concepções ou sistematizações fictícias ao mesmo tempo que as condições de sua credibilidade. O sociólogo nunca conseguirá acabar com a sociologia espontânea e deve se impor uma polêmica incessante contra as evidências ofuscantes que proporcionam, sem grandes esforços, a ilusão do saber imediato”(Bourdieu et al., 2004, p.23)

Para entendermos como podemos aplicar a análise desses discursos para reconstruir os significados do contexto que pretendemos investigar, devemos proceder a uma observação desses significados através dos usos que essas representações adquirem nas relações entre tais agentes dentro de um dado contexto. Isso nos permitiria, antes de mais nada, nos resguardarmos contra a eventual reificação desses significados nas imagens dos atores do conflito, através das quais derivaríamos propriedades que lhes seriam intrínsecas. Esses sentidos comuns são freqüentemente apresentados no debate político em torno do conflito Buscaremos repensar essas relações através de um arcabouço teórico amparado numa filosofia da ação relacional e numa teoria da ação disposicionalista. Esses são os dois pilares através dos quais Bourdieu estrutura seu trabalho sociológico(Bourdieu, 2005, p.10).

1.3.1.

Filosofia da ciência relacional

Numa concepção relacional da filosofia da ciência, a ontologia do mundo social deixa de ser buscada nas propriedades intrínsecas às entidades presentes no

universo observável passa a ser reconhecida na objetividade das relações que tais entidades empreendem. Tais relações são fundamentalmente mapeadas a partir de dois conceitos: espaço social e posição social.

O conceito de espaço social cumpre, na discussão teórica de Bourdieu, dois objetivos fundamentais: dissociar a racionalidade das estratégias possíveis num dado contexto social das singularidades da subjetividade do ator concreto através do qual tais práticas se manifestam; e reconstruir historicamente os esquemas de percepção que estão por trás da racionalidade dessas estratégias de forma a ser sensível à posição que determinado agente ocupa (Bourdieu, 1990, p.127).

Através do conceito de posição social, buscaremos apreender a ação do Estado enquanto voltada para a reprodução da posição do Estado no espaço social do conflito colombiano. Isso nos permite conceber o Estado como um ator político dentro do conflito e não como a condição de inteligibilidade da existência política dos demais atores. Tal subterfúgio busca impedir que a análise empírica das ações políticas dos demais atores se reduza ao efeito dessas práticas sobre a distribuição de recursos e capacidades do Estado.

A opção por esse enquadramento relacional tem por objetivo enfatizar a objetividade das relações sociais, e oposição às representações mentais que os atores têm das mesmas. Mas as coordenadas do espaço e da posição social nos fornecem uma configuração estática, não podendo oferecer o guia prático por trás da racionalidade do agente. Por isso esse quadro teórico tem que ser suplementado com uma teoria da ação que se proponha a especificar o sentido da ação social.

1.3.2.

Teoria da ação disposicionalista

A filosofia relacional nos permite desvincular, conceitualmente, as propriedades da posição social da subjetividade do indivíduo concreto. A partir disso nós podemos nos propor teorizar sobre o conteúdo histórico da formação desses esquemas de percepção que subjazem às estratégias escolhidas por determinados atores. Para tornar tais tarefas possíveis Bourdieu recorre ao desenvolvimento de dois

instrumentos chave para a observação das práticas sociais: os conceitos de *habitus* e de campo.

1.3.2.1.

O *habitus*

Os atores consolidam esses esquemas a partir da sua socialização em diferentes conjuntos de relações, que oferecem os contextos dentro dos quais essas disposições são manifestadas, inibidas ou atualizadas(Lahire, 2004, p.30). O que Bourdieu propõe a partir do conceito de *habitus* é mapear a gênese dos padrões de percepção, pensamento e ação dos agentes(Bourdieu, 1990, p.123). O *habitus*, segundo Bourdieu, consiste em disposições incorporadas que atribuem um sentido não essencial, contudo não-contingente; à ação. O objetivo da introdução desse conceito é conferir uma coerência a comportamentos que são diferentes, mas que não são arbitrários, pois estão mapeados por um conjunto de orientações ligadas às posições a partir das quais o campo está organizado. A reprodução dessas posições e das relações sociais nas quais elas estão implicadas organizam a visão de mundo e restringem as possibilidades de comportamento dos agentes(Souza, 2003, Vandenberghe, 1999).

O *habitus* é produto da incorporação de necessidades objetivas. Mapear o *habitus* de um determinado grupo implica o reconhecimento de disposições adquiridas através da experiência, e portanto passíveis de serem modificadas no tempo e no espaço(Bourdieu, 1990, p.9). Ele produz estratégias que, mesmo que não sejam conscientes ou explicitamente formuladas, acabam por se mostrar enquanto um guia prático através do qual os agentes se adéquam logicamente a circunstâncias não antecipáveis. Essa razão prática é produto da exposição duradoura a condições em alguma medida similares às enfrentadas no momento da investigação, de forma que os agentes se adaptam às necessidades imanentes ao modo de funcionamento do mundo.

1.3.2.2.

O campo

O campo na categorização de Bourdieu, é uma arena social dentro da qual disputas e manobras têm lugar. Enquanto tal, o campo é um sistema estruturado de relações sociais, necessariamente eivado por hierarquias e assimetrias de poder. O campo é um dispositivo metodológico para viabilizar a análises de espaços sociais providos de complexos processos de diferenciação³. Pensar o espaço social em termos da análise de campos envolve o reconhecimento da centralidade das relações sociais para a análise social.

1.3.2.2.1.

O campo enquanto um espaço de posições

O campo deve ser entendido como um espaço de lutas, onde a relação entre as posições é marcada pela distribuição assimétrica dos diferentes tipos de capital(Souza, 2003). É importante para Bourdieu definir o campo enquanto um espaço eminentemente conflitivo, porque o objetivo de se mobilizar uma pesquisa empírica a partir destes conceitos é dar sentido às entidades que organizam o mundo

³ Em um determinado momento de sua discussão, Richard Jerkins(1992) aponta para a ambigüidade do trabalho de Bourdieu no que diz respeito ao status ontológico de seus conceitos. Segundo ele, não existe clareza se o conceito de campo de Bourdieu se refere a algo que existe efetivamente na consciência dos atores envolvidos ou se se trata meramente de um constructo analítico(Jerkins, 1992, p.89). Os demais comentadores de Bourdieu não enxergam essa ambigüidade. Eles optam pela segunda interpretação, a de que os conceitos centrais da sociologia de Bourdieu devem ser interpretados como convenções, uma vez que a sua adequação não é avaliada em termos de sua proximidade com a realidade, mas de sua utilidade para o exercício prático da pesquisa social. Para Lahire(1999) e Martín Criado(2008), essa interpretação é implícita à sua utilização do conceito, sendo que eles não se dão nem mesmo ao trabalho de discutí-la. Frédéric Vandenberghe recorre às influências de Bourdieu para defender essa tese, e o faz justamente por se posicionar criticamente a esse viés convencionalista que ele associa ao trabalho de Bourdieu: “A realidade empírica é concebida como um reflexo analógico das relações entre elementos que o modelo teórico postula como uma estrutura hipotética, porém invisível. ‘A teoria, como um sistema de signos organizados de modo a representar, através das suas próprias relações, as relações entre os objetos, é uma tradução, ou melhor, um símbolo articulado àquilo que simboliza por meio de uma lei de analogia’ (Bourdieu 1968: 689). ... Como resultado deste estratagema convencionalista, as proposições sociológicas não são mais tidas como capazes de capturar o mundo tal como ele é, mas ceticamente reduzidas ao *status* de (re)descrições da “realidade” que não podem ser nunca mais do que artifícios heurísticos desenvolvidos para representar ou “salvar” analogicamente os fenômenos”(Vandenberghe, 1999, p.13-14).

social a partir do entendimento das relações de força que são colocadas em ação pelas mesmas.

As posições sociais são organizadas num espaço social objetivo, mas tal espaço é resultado da sobreposição de vários campos através dos quais estas relações estão estruturadas. A partir da estruturação dessas relações, as entidades que vão se relacionando vão adquirindo propriedades e delimitando posições dentro do campo. Não é possível definir os limites do campo fora do contexto das práticas sendo estudadas, pois o campo não é ontologicamente anterior às práticas que o constituem:

“Campos devem ser vistos como sistemas de posições dominantes e subordinadas nos quais cada posição epistêmica, que é contingentemente concretizada na forma de uma instituição, organização, grupo ou indivíduo empíricos, obtém suas propriedades distintivas do seu relacionamento interno com todas as outras posições epistêmicas.”(Vandenberghe, 1999, p. 33)⁴

1.3.2.2.2.

O campo enquanto um espaço de dominação

Para que um determinado conjunto de relações sociais possa ser entendido como um campo, é preciso que seja estabelecida uma lógica distinta em torno dessas relações e que um conjunto de pressupostos intersubjetivamente compartilhados viabilize a comunicação entre aqueles envolvidos no campo. Porém, como coloca Bourdieu, as relações de comunicação são, de modo inseparável, relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material e simbólico acumulado pelos agentes(Bourdieu, 2006, p.11).

É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os ‘sistemas simbólicos’ cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação. O objetivo é usar os recursos analíticos de Bourdieu de modo a colocar em relevo a dimensão simbólica que se manifesta nos discursos da ‘guerra ao terror’ e da segurança humana para, a

⁴ Essa e as demais citações em língua estrangeira presentes nessa dissertação foram livremente traduzidas para o português pelo autor.

partir do reconhecimento do uso diferenciado desses recursos simbólicos em contextos sociais específicos expor suas implicações políticas.

A possibilidade do intercuro social que se verifica em um campo presume a objetividade de certas regras que são reconhecidas e instrumentalizadas (Vandenberghe, 1999, p.34). Contudo é preciso dissociar a capacidade de reconhecer objetivamente esse intercuro e a pretensa neutralidade de tais regras para os resultados do jogo social. Existe, portanto, a necessidade de associarmos a lógica das relações implicadas num determinado campo à performance das posições dominantes de estabelecerem e consolidarem essa lógica.

Bourdieu busca incorporar essa dimensão performativa da ‘construção do consenso’ para reinseri-la na lógica conflitiva do campo através do conceito de poder simbólico. O conceito visa apreender a função social e política do simbolismo, que não pode ser reduzida a sua função de comunicação. Ao ressaltar as duas primeiras funções em detrimento da terceira, o trabalho de Bourdieu opta conscientemente por uma politização radical do processo de produção de sentido no mundo social:

“O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social) supõe aquilo a que Durkheim chama o conformismo lógico, quer dizer, uma ‘concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências” (Bourdieu, 2006, p.9)

1.3.2.2.3.

O campo enquanto um espaço gerativo

O foco da investigação na autonomia relativa desse conjunto de relações se justifica, no trabalho de Bourdieu, pela especificidade dos bens sociais que são produzidos e circulam nesse espaço. Ele busca pensar a objetividade desses conjuntos de relações através da objetividade dos bens em torno dos quais essas relações estão, de uma certa forma, ‘organizadas’. O conceito de campo é voltado especificamente para a identificação das práticas que incorrem na produção desses

bens simbólicos. Ele é voltado, em sua gênese, para o entendimento da ação destes profissionais da produção simbólica.

“O conceito [de campo] se aplica a grupos de especialistas que conseguem uma autonomia relativa, tanto na elaboração das suas produções, como principalmente na elaboração dos critérios de validade com os quais julgam as mesmas. A autonomia de um campo não é um dado *a priori*: é o resultado de um processo histórico de autonomização que sempre vem acompanhado de uma revalorização simbólica dos especialistas”(Martín Criado, 2008, p.16)

Para os objetivos do trabalho não basta sermos capazes de entender a autonomia relativa do conjunto de relações sociais que se desenvolvem através da veiculação dos discursos da ‘Guerra contra o Terror’ e da segurança humana. Devemos propor uma forma de entender como a dimensão produtiva que advém dessa autonomia gera impactos sobre outros espaços sociais que não aqueles onde esses sentidos são produzidos.

1.3.2.3.

Os limites do conceito de campo

Apesar da identificação dos campos, conforme levantado acima, ser um elemento fundamental para a realização de nossa análise, os processos de socialização sobre os quais devemos nos debruçar não podem ser trabalhados unicamente através das propriedades do conceito de campo. Isso porque, tendo como eixo de sua análise o processo de produção de bens simbólicos, o conceito de campo é dotado de características muito específicas, de modo que nem todo o contexto pertinente de atividade social é passível de ser concebido enquanto um campo. Lahire argumenta que, se partíssemos das propriedades que Pierre Bourdieu associa ao conceito de campo para tentarmos, com base nele, construir uma teoria da ação social; teríamos que presumir que os agentes sociais cumprem sempre o papel de produtores de bens sociais(em vez de consumidores); que a sua inserção num dado processo de socialização depende do seu posicionamento enquanto profissional de um determinado campo de práticas(em contraponto a posição de amador) e que tal processo de socialização é sempre contínuo (não pode ser interrompido, inibido ou

obstruído por outros processos de socialização)(Lahire, 1999, p.34). Nós podemos estar investidos da *illusio*⁵ própria a um universo social sem que esse universo combine o conjunto de propriedades que me permitiriam caracterizá-lo como um campo(Lahire, 1999, p.33).

Desse modo, devemos propor, junto com Bernard Lahire, que a teoria dos campos não esgota a realidade dos processos de diferenciação social(Ibidem, p.23). Para que nos mantenhamos dentro de um registro de uma filosofia de pensamento relacional e de uma teoria da ação disposicionalista; mas partindo para a análise de universos sociais que não incorporam as propriedades pertinentes ao conceito de campo, buscaremos reapresentar essa formula como uma composição entre disposições e contextos, como em Lahire(1999) quando ele afirma que:

“as práticas não podem ser compreendidas em outro lugar que não no ponto de junção de um passado incorporado (que designamos pelos termos de cultura, de representações, de disposições...) com o contexto social presente no qual a prática se observa”(Lahire, 1999, p.37)

1.4.

Divisão do trabalho

1.4.1.

A ‘Guerra contra o Terror’

No próximo capítulo, abordaremos o contexto da relação entre o Estado colombiano e os diferentes grupos armados, uma vez que esse é o contexto por trás da origem do fenômeno dos deslocamentos internos de população. O engajamento numa guerra contra o terror e o conseqüente adesão a uma coalizão mundial anti-terrorista

⁵ Sobre o conceito de *illusio*, Bourdieu diz que se trata de uma propriedade inerente à todo universo social, de forma que o que é vivido como evidência na *illusio* parece ilusório para quem não participa dessa evidência, pois não estão sobre o exercício da influência que os jogos sociais têm sobre os agentes socializados. Essa relação desenvolvida entre o agente não socializado e a dinâmica do jogo social é chamada de *ataraxia*(Bourdieu, 2005, p.140).

liderada pelos Estados Unidos são constantemente evocados pelo governo colombiano no momento de justificar sua atuação em relação ao grupos insurgentes.

Buscar analisar o conflito colombiano, durante o mandato do Presidente Álvaro Uribe, recorrendo ao discurso da Guerra contra o Terror não tem por objetivo reduzir o entendimento da postura de Uribe em relação ao conflito à sua adesão a esse discurso. O que se pretende investigar é de que forma a ‘Guerra contra o Terror’ intervêm na legitimação da postura do governo em relação ao conflito.

Para procedermos a essa análise, o primeiro passo consiste em dissociar a reorientação da estratégia global americana da apropriação que é feita, por parte do governo colombiano, do discurso da guerra contra o terror. Como argumenta Todd Landman(2006), países em circunstâncias diferentes se associam a essa percepção de ameaça para responderem a fenômenos diferentes dos enfrentados pelos americanos. Portanto, para entender os efeitos da ‘Guerra contra o Terror’, precisamos recorrer à análise dos diferentes contextos sociais na tentativa de entender a singularidades dos processos de socialização de tais práticas.

Buscaremos recuperar o papel que esse discurso cumpre no espaço social do conflito colombiano através do trabalho de Didier Bigo e o que ele qualifica como o *habitus* da ‘governamentabilidade da inquietude’(cf. Bigo, 2002). Com esse conceito, ele busca caracterizar as práticas dos profissionais que exercem controle sobre os aparelhos de segurança em suas diferentes instâncias(policial, militar, controle alfandegário, imigração,etc.), assim como os esquemas de percepção e racionalidade que guiam seu comportamento.

No âmbito internacional, assim como no contexto do conflito colombiano, tais dispositivos de segurança têm estado presentes e têm sido acionados recorrentemente. O que caracteriza o papel que esses dispositivos passariam a exercer depois do 11 de setembro seria, segundo ele, a des-diferenciação da segurança interna e externa(Bigo, 2006, p.14), um processo que já vinha ganhando momento ao longo dos anos 90 com o novo papel das tecnologias de informação e monitoramento que se tornaram disponíveis; mas que alcançam uma nova magnitude por ocasião do ataque de uma organização não estatal ao Estado militarmente mais bem preparado do mundo.

Contudo, esse processo de diferenciação nunca foi completo em países de Terceiro mundo. Na Colômbia, muito antes do 11 de setembro, os procedimentos de segurança interno e externo sempre foram indissociáveis. Como afirmam Alain Rouquie e Stephen Suffern(1994), o que formaria a identidade do exército colombiano não seriam as guerras internacionais, nas quais o país praticamente não se envolveu; mas o conflito doméstico. Dessa forma, o trabalho vai buscar fazer uma análise recente das práticas do Estado associando suas respostas em relação ao conflito à reativação dessa gramática social.

1.4.2.

A segurança humana

O objetivo desta segunda parte é fazer uma discussão sobre o uso do conceito de segurança humana de forma a produzir uma análise crítica das políticas para o atendimento das PID, enfatizando o período do governo Uribe. A extensividade do conceito de segurança humana nos permite que nós o usemos para lidar com uma ampla gama de objetos, das campanhas para banir o uso de minas terrestres à discussão sobre a ‘Responsabilidade de Proteger’ e a defesa do Protocolo de Kyoto. Existe uma disputa sobre qual deveria ser o significado apropriado da segurança humana. Christian Büger(2006) argumenta que a insistência de muitos acadêmicos a questão da definição é intelectualmente contra-producente. Em vez de nos atermos às propriedades e fronteiras a serem demarcadas por uma possível formalização do conceito, devemos poder avaliá-lo pela função social cumpre nos entendimentos contemporâneos de segurança internacional. Da mesma forma, Sabina Alkire(2003) reforça esse argumento quando diz que o mais importante de se propor uma definição sobre segurança humana é se seja flexível o suficiente para se adaptar aos diferentes contextos. Na busca de uma formulação que seja operacionalizável, ela propõe que o conteúdo normativo que se encontra na essência do conceito seja transformado em políticas concretas caso-a-caso (Alkire, 2003, p.6)

Contudo, por enfatizar as propriedades comunicacionais do conceito, Tanto Büger quanto Alkire se restringem a uma descrição do entendimento disseminado no

senso comum dessas práticas. Dessa forma, suas abordagens não conseguem apreender a função política que é exercida pelo uso do conceito em seus diferentes contextos. É a esta tarefa que se concentra o trabalho de autores como Oliver Richmond e Mark Duffield. Através de argumentos diferentes, o que esses autores tentam entender é como noções como a de segurança humana, e as políticas que são baseadas nessas formulações, são parte de um sistema de governamentalidade que termina por reproduzir as hierarquias que, através de seu conteúdo normativo, presumiria ser capaz de superar. Considerando a importância dessa dimensão política, nós tentaremos explorar a ambigüidade do significado da segurança humana para através disso pensarmos criticamente sobre suas implicações sociais e políticas.

O trabalho buscará viabilizar tal análise repensando a noção de segurança humana através do conceito de campo. Por propósitos metodológicos, nós analisaremos a segurança humana explorando separadamente três diferentes dimensões do conceito de campo: a dimensão conflitiva- diferentes posições e diferentes racionalidades disputando a afirmação do significado legítimo da segurança humana; a dimensão de dominação- as redes de governamentalidade que se articulam através desse conceito; e a dimensão produtiva- objetos sociais constituídos pela expertise desses praticantes (nesse caso, uma análise da edificação de um corpo normativo internacional para a proteção internacional das PIDs) e que reflete a ambigüidade do conceito sobre a construção de outros espaços sociais. Feito isso, nós utilizaremos essas reflexões como instrumentos para analisar como esses elementos influenciam a relação entre o Estado colombiano(e particularmente o Governo Uribe) e as PIDs.

1.4.3.

Conclusão

No capítulo conclusivo, buscaremos recuperar esses elementos para argumentar em que medida, conforme proposto na hipótese, o uso do discurso da segurança humana, manifestado através das políticas desenvolvidas para o atendimento das PID, reforça a despolitização do papel do Estado na produção da

violência no espaço social do conflito colombiano. Essa despolitização implicaria a restrição dos espaços de diálogo da esfera pública onde as diferentes dimensões da questão dos deslocamentos internos de população poderiam ser tematizadas (como o aumento da concentração de terra e da pobreza no interior da Colômbia; e a estigmatização a que essas pessoas são sujeitas nas grandes cidades). Ao estabilizar o papel do Estado como o agente provedor da segurança, o uso da segurança humana conseqüentemente converge com o esforço do governo Uribe de se engajar numa ‘Guerra contra o Terror’.

2

A 'Guerra contra o Terror' e o conflito colombiano

2.1.

Introdução

A primeira parte desse capítulo procura discutir quais são os desafios analíticos que a nova conjuntura internacional impõe à análise que está sendo pretendida. A sessão busca reconhecer a complexidade que as relações entre a nova condição da segurança nacional e internacional, a preservação do estado de direito, a defesa das liberdades individuais e dos direitos humanos atingiram nos últimos anos. Tentaremos dar sentido a uma reflexão sobre esses temas focando no papel exercido pela socialização de dispositivos de segurança, conforme visto no trabalho de Didier Bigo. Seria a atuação desses profissionais por trás do controle desses aparelhos de segurança, investidos não só de uma nova capacidade tecnológica de monitoramento, como de uma nova legitimidade política; o que explica a racionalidade por trás da implementação tanto da 'Guerra contra o Terror' quanto de políticas de combate ao terrorismo nas diferentes sociedades ao redor do mundo

A segunda parte apresenta o contexto do conflito colombiano em perspectiva histórica, de forma que possamos propor uma análise quanto ao impacto dessas práticas analisadas na primeira parte, e das novas características que elas atribuem a esse espaço político; na condição presente do conflito colombiano. Para tal construiremos um primeiro eixo de análise discutindo a singularidade do processo de formação das forças armadas colombianas. Discutindo esse processo, buscaremos mostrar que a fusão entre os instrumentos de segurança interno e externo que é, segundo Bigo, constitui o *habitus* da nova condição de autonomia que esses profissionais adquirem. Esse processo marca a formação e a atuação das forças armadas colombianas de diferentes maneiras: 1- ela se institucionaliza na expansão e modernização do exercito colombiano no contexto da luta contra-insurgente; 2- ela se dissemina, através de canais formais e informais(Avilés, 2001; 2006a) e passa a influenciar a condução da política pública(interna e externa), o que se reflete numa relação conflituosa entre civis e

militares; 3- ela se amplia e radicaliza com o papel que a política externa americana passará a ter no conflito a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, fornecendo apoio político, armamento, treinamento e apoio de inteligência, e enquadrando as políticas para o conflito doméstico colombiano dentro da lógica de uma ‘doutrina de segurança nacional’.

Após isso, discutiremos a formação dos diferentes grupos armados não-estatais, para entender as implicações sociais e políticas da disseminação desse *habitus*. Discutiremos a formação dos grupos guerrilheiros (com foco nas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia- FARC e no Exército de Libertação Nacional- ELN) e dos grupos paramilitares. O objetivo dessa sessão é entender como, em ambos os casos, o processo de fragmentação política e de privatização da violência produzem um espaço onde esse *habitus* se manifesta de forma particularmente perversa. Sem qualquer tipo de constrangimento institucional, esses grupos armados se projetam sobre o espaço social do conflito colombiano mobilizando recursos como violações sistemáticas de direitos humanos e o deslocamento de milhares de pessoas. As circunstâncias da formação de tais grupos fazem com que o papel predominante da violência obstrua a construção de veículos de diálogo; e que a inevitabilidade do conflito tenda a se reafirmar como uma profecia auto-realizável.

Por fim, vamos discutir a relação entre o governo e o movimento guerrilheiro para argumentar que, apesar do papel significativo que a autonomia dos setores militares exerce sobre a formulação de política doméstica e internacional, outros elementos intervêm no jogo político, de forma que tais disposições podem ser inibidas ou parcialmente interrompidas, abrindo-se espaço para se pensarem respostas não-militares para o conflito.

2.2.

A ‘Guerra ao Terror’

Os atentados perpetrados contra os Estados Unidos por ocasião do 11 de Setembro e todo o processo que levou os Estados Unidos a se engajar numa ‘Guerra ao Terror’ são frequentemente levantados como um marco importante não só para o entendimento da postura americana, mas também como todo um novo quadro da segurança internacional. O predomínio militar dos americanos já era

evidente anteriormente ao acontecimento, mas os desdobramentos do incidente levaram os americanos a uma estratégia de engajamento global que antes não estava nos planos da administração Bush (Rice, 2000). No *Quadriennial Defense Review Report* de 2001 (Department of Defense, 2001), publicado quase na imediata posteridade dos atentados (30 de Setembro) foi diagnosticada a necessidade de reorientar a postura global americana⁶, em vista do novo ambiente de segurança internacional e das novas capacidades demonstradas por atores não-estatais. A estratégia de segurança nacional de subsequente (White House, 2002) confirmou essas tendências.

Muitas das questões que estão hoje sendo tratadas sob o prisma da ‘guerra ao terror’, como o combate ao terrorismo, o controle da produção da armas de destruição em massa, e o isolamento político e a política de dissuasão em relação aos países enquadrados no ‘eixo do mal’ já eram relevantes nas formulações de segurança da política externa americana anteriormente ao atentado. Contudo, como demonstram os próprios documentos emitidos pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos após o incidente, existe efetivamente uma nova orientação estratégica e geopolítica de alcance global que aponta para a expansão da presença americana.

“A reivindicação feita por Washington é a de que armas de destruição em massa nas mãos de Estados hostis constituem atualmente uma ameaça intolerável na medida em que tal armamento pode vir a dissuadir os Estados Unidos na busca de sua estratégia global. Especialmente no Oriente Médio, o governo americano parece determinado a não ser dissuadido no que diz respeito ao uso de seu poder, incluindo inclusive armamento nuclear, e logo busca negar aos potenciais adversários qualquer capacidade de dissuasão. Nesse contexto, o terrorismo funciona fundamentalmente como um inimigo substituto, disfarçando o objetivo principal de intimidação geopolítica” (Falk, 2003, p.4-5)

O alinhamento numa guerra contra o terrorismo passa a ter um papel na organização da relação entre os Estados Unidos e os outros países. O compromisso de um determinado Estado com o combate ao terror exerce um papel qualificador/desqualificador que separa os amigos dos inimigos, como o próprio presidente americano George W. Bush afirmou reiteradas vezes (Falk, 2003, p.73).

⁶ Conferir Department of Defense, 2001, cap.4

“Quando o Presidente Bush se dirigiu à Assembléia Geral em 10 de Novembro, ele reiterou sua convocação para a guerra, agradecendo às agências da ONU pelo seu ‘apoio assertivo e valoroso’. Ao mesmo tempo, Bush repetiu sua advertência anterior aos Estados de que eles iriam sofrer as conseqüências por não aderir à campanha global sendo liderada pelos Estados Unidos....

Essa passagem contém os três pilares padrão da abordagem americana que parecem particularmente perigosos e retrógrados: a generalização da ameaça do 11 de Setembro incorporando todos os terroristas como agentes de violência anti-estatal; a isenção sobre o escrutínio da responsabilidade do Estado; e a ameaça aos governos que são vistos como em alguma medida atuando fora dessas diretrizes”(Falk, 2003, p.120)

Danilo Zolo(2007) argumenta que o ordenamento internacional contemporâneo não gera as condições ou os incentivos necessários para impor às grandes potências a restrição necessária para impedir o que ele chama, fazendo referência à Carl Schmitt, de uma ‘guerra civil global’(Zolo, 2007, p.52). Isso o leva à conclusão de que um mundo marcado pelo terrorismo e pela guerra civil tende a reforçar, de diversas formas e numa escala sem precedentes, a unilateralidade da ação americana:

“A estabilidade global deve ser garantida- e este é o ponto central- sem que se toquem os mecanismos de distribuição mundial de riqueza, que cavam um buraco cada vez mais profundo entre os países ricos e os pobres. Para realizar esse objetivo, a guerra de agressão global, chame-se a ela ‘guerra humanitária’ ou ‘guerra contra o terrorismo’, é uma prótese necessária. E os Estados Unidos, enquanto potência global, são os únicos capazes de projetar poder em escala planetária”(Zolo, p.117-118)

Jörg Friedrichs(2006) argumenta que esse é o principal elemento definidor da política externa americana contemporânea, a qual consiste numa estratégia de se outorgar a autoridade de definir o ‘inimigo público internacional’ caso a caso – estratégia essa que se evidencia quando os Estados Unidos se desvencilham de definir legalmente o conceito de terrorismo no âmbito das nações Unidas:

“Quem deve ter o poder de definir o que é terrorismo? Quem irá distingui-lo das demais formas de violência? Quem irá diferenciar entre um terrorista e um ‘guerreiro da liberdade’? Responder essas perguntas é uma tarefa eminentemente política. É imprescindível decidir quem está ‘conosco’ e quem está contra ‘nós’ ou, em outras palavras, isto significa determinar o inimigo público internacional. De acordo com Carl Schmitt, ‘a distinção especificamente política dentro da qual as motivações e ações políticas podem ser reduzidas é aquela entre amigo e inimigo. A pessoa grupo ou instituição que tem a autoridade de traçar tal distinção detêm a chave do poder soberano... é precisamente a ausência de uma definição legal de terrorismo que torna possível para o poder hegemônico(leia-se Estados

Unidos) e seus seguidores determinar o inimigo público internacional caso a caso. Uma definição legal serviria como um limitador de seu poder discricionário”(Friedrichs, 2006, p.69-70).

Entretanto, os impactos do lançamento de uma estratégia global contra o terrorismo se estendem para além das modificações do quadro geopolítico. Mary Robinson(2005), em sua análise sobre o 11 de Setembro, identifica experiências de insegurança que vêm sendo obscurecidas pela prevalência do discurso da “guerra contra o terror” na determinação da pauta da segurança global:

“Mas a dura realidade é que os terríveis ataques de 11 de Setembro não tiveram impacto discernível para milhões de pessoas já diariamente ameaçadas pela violência, doença e pobreza abjeta. A sua insegurança continua a se originar de se preocupar com de onde virá a próxima refeição, como conseguir remédios para a criança que está morrendo, como evitar um criminoso armado, como administrar um lar sendo uma criança órfã de 10 anos vítima da AIDS- a insegurança abrangente dos impotentes” (Robinson, 2005, p.310).

Richard Falk(2005) salienta a insensibilidade da arena de discussão nos Estados Unidos perante à importância de se entender como os demais países do mundo percebem a resposta do país não só como sobredimensionada, mas como parte de um projeto de projeção de poder norte-americano sobre o planeta. Segundo ele, o resto do mundo, principalmente no nível da sociedade civil, encontra-se muito mais perturbado pela resposta norte-americana aos atentados do 11 de Setembro do que pelo ataque em si.

Muitos analistas apontam para organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas(ONU), como os espaços onde esses dilemas deveriam estar sendo endereçados. Jayantha Dhanapala(2008) enfatiza a importância do papel da ONU como o fórum através do qual a comunidade internacional poderia de fato se engajar numa campanha legítima de combate ao terrorismo. Tanto Boulden e Weiss(2004) quanto MacFarlane(2004), mesmo reconhecendo as dificuldades vividas pela ONU de conduzir de forma concertada a ordem internacional depois do 11 de Setembro, defendem a legitimidade e a representatividade da organização como ainda tendo um papel central, inclusive para a política externa americana – e apresentam como evidência a busca de uma resolução na tentativa de condenar o regime iraquiano.

Contudo, os fóruns multilaterais não se mostraram como um espaço relevante para a articulação de uma estratégia conjunta na ‘Guerra ao Terror’. Os

dilemas que, de acordo com Christopher Joyner(2004), atravessaram a construção de um consenso foram, por sua vez, muito elucidativos dos impactos que o lançamento da ‘guerra contra o terror’ exerce sobre a política mundial contemporânea: o efeito do combate ao terrorismo sobre a supressão dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; a articulação de uma retórica anti-terrorista por parte do governo para combaterem seus dissidentes internos; e o impacto de uma legislação anti-terrorista sobre as liberdades civis e os direitos humanos(Joyner, 2004, pg.245).

Joyner ressalta que o papel potencial da ONU nessa questão vem sendo fortemente restringido pela postura dos Estados. O que se reconhece é uma tendência disseminada por parte dos Estados de reforçar suas prerrogativas policiais e processuais domesticamente, mesmo que em detrimento das liberdades fundamentais e dos direitos humanos. Esse quadro é confirmado pela disseminação de legislações antiterroristas depois do evento. O exemplo mais contundente desse fenômeno é justamente o Ato Patriota, promulgado pelo congresso americano:

“... essa legislação é vista por advogados e grupos civis de ambos os lados do espectro político como comprometendo liberdades e direitos previamente garantidos tanto pela constituição americana quanto pela corpo de direito internacional amparado pelo sistema ONU, entre eles o direito a liberdade de expressão, o direito de não ser submetido a uma operação de apreensão e busca injustificada e o direito a um devido processo legal diante de uma acusação criminal. Dentro do direito, o ‘terrorismo doméstico’ cria um novo crime, mas um que pode ser interpretado de forma tão ampla de modo a incluir participantes de protesto político e de atos de desobediência civil(US Patriotic Act, Section 802). Existe uma preocupação que o direito possa vir a ser usado pelo governo para dispersar a dissidência. Além disso, medidas legais específicas implementadas para aumentar a segurança nacional podem de fato suprimir algumas liberdades fundamentais e direitos civis de pessoas vivendo nos Estados Unidos”(Joyner, 2004, p.245)

Mas do que isso, a prática internacional, principalmente americana, tem incidido em violações sistemáticas do Direito Internacional Humanitário. Evidenciam esse processo descobertas a respeito do tratamento dos presos detidos em Guantánamo e em prisões controladas pelas forças americanas no Iraque(MacFarlane, 2004). Em Novembro de 2005, os Estados Unidos mantinham um número indeterminado de prisões clandestinas espalhadas pela

CIA em países aliados, em que se praticavam diversos tipos de tortura.(Gómez, 2008, p.275).

O estabelecimento de Comissões Militares para processar cidadãos não-americanos por ocasião da guerra contra o Afeganistão também foi representativo. Essas comissões operavam secretamente e não ofereciam aos réus o devido processo legal, o direito ao *habeas corpus* ou a possibilidade de apelar a uma corte civil⁷(Stoeling, 2003).

Essas mudanças, todavia, não explicam os processos de socialização que estão associados a esses eventos, manifestados em diferentes esferas sócio-políticas. Aquilo a que esse novo panorama internacional nos aponta é uma relação complexa entre os Estados tradicionalmente comprometidos com a preservação do estado democrático de direito e o impacto dessas novas legislações antiterroristas sobre a supressão das liberdades civis e a violação de direitos humanos.

Os eventos que se seguiram aos atentados do 11 de Setembro têm demonstrado um desrespeito crescente pelos direitos humanos no seio das próprias democracias ocidentais, as quais estão modificando seus sistemas legais no sentido de impor maiores restrições as liberdades civis. Esses mecanismos por trás dessa transformação, porém, não são necessariamente recentes; os eventos e seus desdobramentos políticos só aumentaram a magnitude de sua eficácia(Tsoukala, 2007).

Segundo Todd Landman, seu próprio estudo sobre o crescimento das violações de direitos humanos após o 11 de Setembro aponta para um padrão não-intuitivo. Segundo sua pesquisa, o número de violações de direitos humanos cresceu significativamente depois dos atentados. Verificou-se que 72 países promulgaram uma legislação anti-terrorista a partir daquela data (com medidas que flexibilizavam a legislação relativa ao cumprimento desses direitos), 39 dos

⁷ O governo americano, através da ordem executiva de 13 de novembro de 2001, autoriza o pentágono a manter cidadãos não-nacionais por tempo indeterminado, sob custódia e sem encargo. Os detentos ficam proibidos de apresentar recursos em tribunais estadunidenses e, em caso de serem julgados, tal julgamento será realizado pelas comissões militares nomeadas pelo executivo. Em 7 de fevereiro de 2002, Bush assinou um memorando que estabelece que nenhum detento talibã ou membro da Al Qaeda será considerado prisioneiro de guerra e que, portanto, o referido art. 3o – exatamente aquele que garante normas mínimas para um julgamento justo e que proíbe a tortura, os maus-tratos e os atentados contra a dignidade dos prisioneiros, especialmente “os tratamentos humilhantes e degradantes” – não se aplicaria a eles. Assim, abria-se caminho para a noção de “combatente inimigo” e a suposta cobertura para as condições de detenção e técnicas de interrogatório “contra-terroristas”(Gómez, 2008, p.271-272).

quais tradicionalmente concebidos como estados democráticos de direito. Contudo, a incidência de violações de direitos humanos aumentou menos nos países que promulgaram legislações anti-terroristas do que nos demais. Os países não-democráticos e que não haviam promulgado uma legislação antiterrorista foram os principais responsáveis pelo aumento no número de violações.

Landman concluiu que, mesmo se a ação americana estivesse voltada para uma ameaça específica (redes de terrorismo transnacionais, como a Al-Qaeda) e associada à promoção da democracia, sua realização gerou efeitos que extrapolam largamente esses elementos. Países em circunstâncias diferentes, (incluindo nessas circunstâncias o fato de alguns não serem países democráticos) se associam a essa percepção de ameaça para responder a fenômenos diferentes dos enfrentados pelos americanos (Landman, 2006).

De forma complementar, os estudos de Rosemary Foot(2005) apontam para a relevância da resiliência da internalização de normas de Direitos Humanos na orientação do comportamento de certos Estados em relação ao seu alinhamento diante da ‘Guerra ao Terror’. Se, por um lado, aumenta o custo dos países que constituíram uma reputação de cumprimento de normas de direitos humanos de aderir à tal orientação, por outro, os países que em retrospecto se mostravam resistentes em relação aos constrangimentos que os regimes lhes impingiam, têm incentivo renovado não só para permanecerem negligentes, como também para adotarem o discurso do terror como uma norma de conduta em relação à sua política doméstica.

“Eu concluí que uma reputação construída sobre a preocupação com a proteção dos direitos humanos retêm uma capacidade de constranger as ações ao menos dos agentes políticos que, no passado, tenham tido uma base institucional internacional e doméstica firmemente estabelecida. Existe alguma robustez em relação as normas de direitos humanos, conforme demonstrado por certas ações governamentais, no trabalho de organizações não-governamentais(ONGs) transnacionais e domésticas de direitos humanos, e no nível da própria ONU... Contudo, em organizações e Estados onde essa base institucional para a proteção dos direitos humanos era menos sólida anteriormente aos eventos de 11 de Setembro de 2001, de forma não surpreendente, o que se têm observado são tentativas de demonstrar uma ação anti-terrorista efetiva mobilizada ao custo da negligência, e mesmo da deteriorização, da proteção dos direitos humanos. Em que medida essas tendências regressivas permanecerão está aberto a futuras investigações”(Foot, 2005, p.293)

O objetivo da discussão desses autores é apresentar a complexidade dos processos sociais que colocados em ação ou acelerados, por ocasião seja dos eventos de 11 de Setembro, seja da resposta americana a tais eventos. O objetivo deste capítulo não é apenas apresentar a complexidade dessas relações. Precisamos concebê-la de forma a poder depreender os efeitos desse processo de socialização para a análise de um espaço social específico. Entretanto, para investigarmos o impacto dessa conjuntura sobre o espaço social do conflito colombiano, devemos mapear os padrões de pensamento e ação que atravessam esses diferentes espaços e buscamos entender as novas condições de sua manifestação. Para tal, recorreremos ao trabalho de Didier Bigo, principalmente em seu artigo 'Globalized (in)Security: the field and the Ban-opticon'(2006). Nesse trabalho, ele diagnostica a presença de um campo globalizado da (in)segurança. Tal campo consiste na consolidação do *habitus* dos profissionais que administram esses aparelhos de segurança em suas diferentes instâncias (militares, policiais, controladores de fronteira, etc.)(cf. Bigo, 2002). Por meio da imposição desse *habitus*, os ditos profissionais da segurança reivindicam a capacidade de classificar e priorizar ameaças, e dessa forma, determinar o que exatamente constitui a segurança. A manifestação desse campo passaria a tornar-se cada vez mais presente após o 11 de Setembro, e daí decorreria a intensidade e diversidade de seus desdobramentos. Para Bigo, o que qualifica esse novo momento do campo da (in)segurança globalizada é a des-diferenciação da segurança interna e externa(Bigo, 2006, p.14).

Esses adensamento e acúmulo de informação teriam acarretado a convergência de procedimentos de segurança internos e externos num campo constituído pela consolidação do *habitus* dos profissionais que administram esses aparelhos de segurança. Através da imposição do referido *habitus*, os ditos 'administradores da inquietude' reivindicam a capacidade de classificar e priorizar ameaças, e, conseqüentemente, determinar o que exatamente constitui a segurança.

Bigo discute o reforço da manifestação deste *habitus* em detrimento da autonomia dos profissionais da política sobre o controle das fronteiras nacionais. Ao tentar argumentar pelos efeitos do campo da (in)segurança globalizada para a interconexão dos aparelhos de segurança na Europa, o autor demonstra que a autoridade dos políticos de definir autonomamente as prerrogativas da segurança

nacional se encontra contingentemente constrangida pelo adensamento das relações transnacionais no campo da segurança. Nas próximas sessões deste capítulo procederemos a uma análise de diferentes dimensões do contexto do conflito colombiano de forma a que possamos investigar o papel dos profissionais de segurança, assim como sua condição presente de transnacionalização, na formação desse contexto.

2.3.

As Forças Armadas Colombianas

2.3.1.

Formação das forças armadas e as relações entre civis e militares

O exército nacional colombiano começou a ser treinado a partir de 1907. O país acabava de passar pela Guerra dos Mil Dias e havia assistido com impotência a independência do Panamá ser conduzida pelos Estados Unidos. Durante o período de independência, no final do século XIX e início do século XX, representantes de ambos os partidos se mostraram ciosos de atribuir muita independência aos militares no que dizia respeito à influência na condução dos assuntos políticos. Durante certo período, eles foram efetivamente relegados a um papel secundário(Avilés, 2006a, p.26).

Em setembro de 1932, os peruanos ocuparam o porto colombiano de Letícia, tendo como consequência o conflito entre os dois países. O exército saiu desse breve conflito melhor equipado, melhor treinado e com um *ethos* profissional que até então não possuía. Mas o que deu o impulso definitivo à profissionalização e à expansão das atividades do exército colombiano, porém, foi a intensificação do conflito social nos anos 1930 e 1940. Esses militares, que estariam protegendo o país da guerra civil não puderam mais, a partir de então, ser ignorados pela política partidária. Políticos de ambos os partidos passaram a tentar influenciar a nomeação e promoção de oficiais(Palacios, 2006, p.97).

A primeira ocasião em que os militares intervieram na política nacional foi durante a tentativa fracassada de golpe contra Alfonso López Pumarejo, em 1944. Quando ele reassumiu a presidência, em 1942, setores da sociedade como a Igreja, o Partido Conservador e mesmo outros liberais se articularam para impedir que

ele reinserisse a plataforma reformista de seus quatro primeiros anos de mandato(1934-1938). Sua reputação com os militares já havia se deteriorado quando ele prendeu e fuzilou o secretário-geral do Ministério da Guerra, um importante oficial de carreira. Somavam-se a esse incidente rumores de que López desejava subordinar os militares ao controle da polícia. Em novembro de 1943, diante das pressões, ele deixou o governo nas mãos de Dario Echándia.

O congresso não aceitou, entretanto, a sua decisão de deixar o cargo. Em março de 1944, depois que os parlamentares rejeitam sua 2ª carta de renúncia, ele retornou ao cargo. Em 10 de julho de 1944, ele foi tornado prisioneiro por militares no sudeste da Colômbia, que anunciaram a intenção de tomar o poder. Esse coronel, porém, foi facilmente isolado, e o golpe fracassou. Havia rumores de que López desejava subordinar os militares ao controle da polícia. Entre julho e novembro de 1944, o governo decretou estado de Sítio, passou a legislar por decreto e impôs pesada censura sobre a imprensa(Palacios, 2006, p.116-120).

As relações entre as forças armadas e o governo se normalizaram rapidamente depois desse incidente. Com o fracasso das primeiras tentativas de negociação com as guerrilhas, o governo passou a mobilizar o exército para solucionar o problema a partir de 1952. No final de 1952 e início de 1953, o governo organizou uma contra-ofensiva em larga escala por parte dos militares.

Tanto os conflitos que marcaram o período da *La violencia* quanto os confrontos posteriores com as guerrilhas e outros grupos armados se concentraram em áreas de colonização rural recente ou de expansão da fronteira de colonização. Eram áreas onde historicamente carecia qualquer presença do Estado. Durante esse período, as forças armadas tiveram um papel importante na assistência aos proprietários de terra e aos criadores de gado que se localizavam em regiões próximas. Os militares trabalhavam não apenas na contenção das ações dos guerrilheiros, mas também no controle dos protestos sociais. Paralelamente a esse processo de repressão, houve a repressão do governo em relação aos sindicatos(Avilés, 2006a, p.30).

Nesse momento, os militares eram vistos como uma parte neutra na disputa partidária. Contudo, o mesmo não se pode dizer da força policial nacional, estabelecida em 1950, no governo de Laureano Gómez. A nova força, que respondia diretamente ao ministro do interior, viria a se tornar uma força poderosa a serviço da perseguição política. Muitas cidades de predominância

liberal foram invadidas por destacamentos policiais cujos membros foram recrutados em cidades de sólida hegemonia conservadora(Palacios, 2006, p.159).

Essas forças aumentaram os índices de violência em vez de trazer segurança, e o que se seguiu foi uma resposta liberal armada, fosse ela contra as próprias forças ou contra as comunidades vizinhas onde elas estavam sendo recrutadas. O crescimento da violência no país fortaleceu a oposição ao presidente. Diante disso, as forças armadas, que tradicionalmente se abstiveram de participar diretamente do cenário político⁸, resolveram se manifestar. A tentativa de politizar o papel da polícia nacional por parte do presidente Gómez causou grande contrariedade entre os militares. O presidente foi deposto pelo General Rojas Pinilla em 13 de junho de 1953, com apoio de grande parte dos setores da sociedade(ibid., p.144-150).

Rojas Pinilla recorreu a medidas fortemente repressivas para solucionar o problema da violência que se aprofundava no interior do país. Não apenas não conseguiu resolver as questões de segurança, como intensificou o processo de criminalização dos movimentos sociais que já podia ser verificado nas primeiras leituras que defendiam o estabelecimento de uma Doutrina de Segurança Nacional. O Estatuto de Segurança de Rojas Pinilla de 1955 indicava trinta e duas categorias de ‘perigo social’: alguns derivados de conceitos convencionais da criminologia italiana do início do século, como vadiagem, mendigagem, jogatina e cafetinagem; além de um inaugurado pelo estatuto, o de ‘desenvolvimento urbano clandestino’(ibid., p.244).

Um dos traços mais marcantes e controversos da administração de Rojas Pinilla foi a sua franca tentativa de construir um regime sobre dois pilares principais, a consolidação de um movimento trabalhista e uma atuação proeminente das forças armadas. Isso acabou por desgastar sua imagem, uma vez que fez com que ele fosse associado a líderes populistas vistos com desconfiança pelas elites nacionais e pelos Estados Unidos(Bushnell, 1993, p.219)⁹.

⁸ Segundo Alain Rouquie e Stephen Suffern, o fato de as forças armadas terem se consolidado dentro de um processo de guerra de contra-insurgência fez com que estas sejam compostas fundamentalmente de pequenos destacamentos independentes, de forma que não tenham a tendência de se mobilizar para promover golpes de Estado(Rouquie e Suffern, 1994).

⁹ A oposição desses grupos fez com que o governo de Rojas Pinilla fosse acusado de várias atitudes de clara restrição das liberdades de imprensa, como quando suspendeu publicação, em Agosto de 1955, do jornal El Tiempo de Bogotá(Bushnell, 1993, p.217).

Ao longo de sua administração, o governo foi insistentemente acusado de corrupção e de nepotismo. Tal fato desgastou não somente a imagem do presidente, mas também o prestígio das forças armadas. Em 10 de maio de 1957, foi assinado um acordo por meio do qual Rojas foi removido e substituído por uma junta militar de transição de cinco membros apontada por ele(Avilés, 2006a, p.31).

Na medida em que ficou clara a insustentabilidade do regime militar de Rojas Pinilla, uma nova engenharia teve que ser pensada para o funcionamento da relação entre civis e militares. Nas negociações que resultariam no governo da Frente Nacional, os líderes civis enfatizaram a importância de que os líderes militares ficassem afastados dos assuntos políticos e de Estado. Em compensação, os militares reivindicaram maior autonomia na condução dos assuntos de segurança interna, para que a racionalidade de suas operações não fosse comprometida pelos reveses da disputa partidária(ibid., p.35).

Os três governos colombianos que estiveram à frente do país durante os anos 1970 não buscaram a abertura política nem uma reforma que pudesse reduzir o papel das forças armadas na condução da política pública. Ao contrário, em 1980 mais de oito mil colombianos estavam presos por motivos políticos— a maioria dos quais sendo julgada em tribunais militares. Durante esse período, houve um crescimento significativo dos desaparecimentos forçados e das alegações de torturas cometidas por oficiais militares relatadas pelas organizações de direitos humanos(ibid., p.42).

Em 1977, os sindicatos organizaram a primeira grande greve geral da Colômbia. Numa interpretação consistente com as prescrições da Doutrina de Segurança Nacional, a greve geral foi percebida pelas forças armadas não como resultado das condições econômicas difíceis ou como resultado da negligência do Estado, mas como uma representação da subversão. O governo respondeu com a mobilização de milhares de tropas em diferentes cidades, com a declaração de estado de sítio, com o estabelecimento de toques de recolher e com a censura dos meios de comunicação.

O que se seguiu foram três dias de violência que tiveram como consequência o assassinato de 48 manifestantes pelas forças de segurança, assim como a detenção de cinco mil pessoas pelas forças armadas. A tentativa

subseqüente por parte do congresso de investigar a reação dos militares foi bloqueada por protestos estridentes advindos do alto comando das forças armadas.

Em seis de setembro de 1978, Turbay Ayala implementou medidas que expandiram muito significativamente o papel dos militares, além de por em ação um Estatuto de Segurança que acompanhava a política lançada por essas medidas, e alinhada com as visões dos militares. Os quatro anos de governo de Turbay Ayala foram o ápice tanto da autonomia quanto da influência institucional dos militares em um governo civil. As guerrilhas eram ostensivamente atacadas, e conforme observado no episódio da greve geral de 1977, várias formas de protesto social foram criminalizadas sob a alegação de subversão(Avilés, 2006a, p.41).

Os anos oitenta foram marcados por uma maior subordinação dos militares à autoridade civil. Prerrogativas das quais os militares gozavam nas décadas de 1950 e de 1960, como treinar e armar civis e patrulhas de autodefesa, assim como julgar civis em cortes militares, foram revogadas por decisões judiciais e por decretos presidenciais. O tamanho do exército cresceu, mas o orçamento militar cresceu proporcionalmente, de forma que os gastos militares não se alteraram substantivamente. O controle militar sobre o Ministério da Defesa, as agências de inteligência, e a justiça militar foi mantido(ibid., p.47).

O presidente Belisário Betancur(1982-1986) assumiu o governo defendendo a necessidade de se repensarem a autonomia e o apoio governamental dos quais os militares haviam gozado nos últimos anos. Seu discurso admitia que as políticas repressivas que envolviam a ação das forças armadas estariam subordinadas a iniciativas de caráter nacional de diálogo e acomodação.

Desde o início da sua administração, a estratégia de diálogo de Betancur e o aumento de gasto com políticas de bem estar social encontraram forte oposição junto às Forças Armadas. O Comandante das Forças Armadas e Ministro da Defesa, General Fernando Landázabal, veio a público para se opor não somente ao processo de paz de Betancur¹⁰, como aos planos do Presidente para julgar os oficiais militares em cortes civis por violações de direitos humanos. O general foi afastado por insubordinação(ibid., p.42-43).

¹⁰ A tensão entre o executivo e os militares chegou a tal ponto que, além da declaração do general, grupos militares vieram a público ridicularizar o processo de paz(Avilés, 2006a, p.43).

Em novembro de 1985, uma unidade do grupo guerrilheiro Movimento 19 de Abril¹¹ invadiu o Palácio de Justiça de Bogotá, Sede da Suprema Corte da Colômbia. O grupo tomou os ocupantes do prédio como reféns, incluindo os doze membros da Suprema Corte. O exército avançou em direção à porta de entrada do palácio com um tanque, numa operação para reocupar o prédio. A operação durou 27 horas e mais de 100 colombianos morreram, incluindo 11 dos 12 Juízes da Suprema Corte. A opinião pública, apesar de ter condenado a ação da guerrilha, também condenou veementemente a atuação dos militares.

O Presidente Betancur, tentando demonstrar unidade no sistema político, assumiu a responsabilidade pelo acontecido. Contudo, a reação da opinião pública demonstrou grande contrariedade em relação à forma arbitrária e revanchista¹² com que os militares lidaram com a situação (Palacios, 2006, p.207; Avilés, 2006a, p.47). Três anos depois do incidente, o procurador geral ordenou o fuzilamento do general que ordenou a retomada militar do prédio. Isso gerou grande oposição de uma parte da opinião pública e dos partidos políticos (o Senado, por exemplo, tinha recentemente autorizado a promoção desse mesmo general), mas a Suprema Corte apoiou a ordem de fuzilamento (Palacios, 2006, p.207).

Outra questão importante que mobilizou a atenção dos militares no final da década de 1980 e início dos 1990 foram as questões da justiça militar e do foro militar privilegiado¹³. Desde o período da *violencia*, os governantes colombianos recorreram frequentemente ao decreto do estado de sítio. O reforço das

¹¹ O M-19 foi fundado oficialmente em 1972, fundamentalmente por membros radicais da Aliança Nacional Popular (ANAPO), mas também por membros do PCC e das FARC (Avilés, 2006a, p.39). A ANAPO foi o Partido formado pelo general Rojas Pinilla, que comandou o país entre 1950 e 1953, para concorrer às eleições de 1970 após sua volta do exílio. A derrota do General, e as acusações de fraude eleitoral são os elementos catalizadores da composição do movimento. Com a libertação, por parte do M-19, do ex-candidato à Presidência Álvaro Gómez, o Presidente Virgílio Barco (1986-1990) anunciou uma nova iniciativa de paz. O M-19 aceitou abandonar as armas, em troca fundamentalmente de uma entrada para a via política e participação na assembléia constituinte que estava para ser formada (Palacios, 2006, p.212). Concorreu às eleições legislativas ao compor uma coalizão chamada Aliança Democrática M-19. O grupo foi a grande surpresa do processo eleitoral, conseguindo 26,4% dos votos (Benjarano, 2001, p.58)

¹² Além das críticas dos militares em relação ao processo de paz e à anistia concedida a muitos guerrilheiros durante o governo de Betancur; em 1979 o M-19 impôs séria humilhação às forças armadas colombianas quando procederam a um roubo de armas a uma instalação militar localizada em Bogotá (Bushnell, 1993, p.253). Testemunhas do episódio da tomada do palácio de justiça relatam que não só, em sua opinião, a brutalidade do assalto policial foi a principal responsável pela morte de vários reféns; mas que eles assassinaram uma dezena de sobreviventes entre os membros da guerrilha (Pécault, 2006, p.334)

¹³ Foro militar privilegiado é a autonomia de uma instituição militar de julgar seus membros em tribunais militares, em vez de tribunais civis (Avilés, 2006a, p.94).

prerrogativas dos militares e do executivo que o estabelecimento de tal condição previa multiplicava os poderes repressivos do governo na sua tentativa de conter os ataques dos grupos armados. Contudo, durante o exercício desse estado de sítio, civis foram levados, em diversas oportunidades, a julgamento em tribunais militares por crimes previstos na justiça comum. Em 1987, a Suprema Corte declarou tal prática inconstitucional (Safford e Palacios, 2002, p.369) - proibição tal reafirmada na Constituição de 1991 (Palacios, 2006, p.244).

Em 1989, o Presidente Virgílio Barco, por meio do Decreto 1150, estabeleceu a Comissão Presidencial para a Reforma da Administração Pública. As recomendações da Comissão focaram em reduzir a influência dos militares e em expandir o papel dos civis nos assuntos militares. Várias organizações intergovernamentais e não-governamentais estavam acusando as Forças Armadas Colombianas de, através do estabelecimento de seus tribunais, estarem perpetuando a impunidade e a violação de direitos humanos. Os relatórios das diferentes organizações apontavam para o envolvimento de militares no massacre de civis desarmados; no apoio e no envolvimento em esquadrões da morte paramilitares; no acobertamento de crimes de direitos humanos.

O relatório final emitido por essa comissão, em agosto de 1990 recomendava a criação de um Conselho Presidencial de Segurança “que iria centralizar a análise, o desenho e a direção das estratégias de segurança nacional num gabinete comandado por um civil”¹⁴ (Avilés, 2006a, p.62).

Apesar de os militares terem conseguido que a Constituição de 1991 não interviesse em seu direito a foro militar privilegiado, agências preexistentes, lideradas por civis¹⁵, assim como escritórios desenvolvidos pela Constituição de 1991, tinham o poder de investigar os órgãos militares acusados de violações de direitos humanos. Muitos casos de direitos humanos envolvendo militares foram iniciados pelo Ministério Público. O Escritório do Procurador Geral foi investido da responsabilidade de trazer acusações contra os membros das forças do Estado, incluindo os membros das forças armadas. Ele passava a ter o direito de

¹⁴ Contudo, o controle militar sobre o ministério da defesa, as agências de inteligência, e a justiça militar foi mantido (Avilés, 2006a, p.47).

¹⁵ Apesar dessas agências civis poderem iniciar processos criminais contra militares, oficiais do judiciário das forças armadas normalmente desafiam essas prerrogativas. A decisão da jurisdição entre uma corte militar e uma civil fica na mão do conselho superior do judiciário, mas precisamente da Câmara Disciplinaria Jurisdicional. Esses magistrados recorrentemente redigiram em favor da jurisdição militar (Avilés, 2006a, p.95).

investigar violações de direitos humanos e de ordenar a remoção do serviço de membros das forças armadas, da polícia nacional, e de qualquer outro ator do Estado responsável por essas violações (Avilés, 2006a, p.95).

Outras medidas de caráter modernizante foram tomadas por ocasião da promulgação da nova constituição. De 1991 em diante, convencionou-se apontar um civil para o comando do Ministério da Defesa¹⁶. Até 1991, o controle das agências de inteligências era conduzido por militares da ativa, com pouca supervisão por parte das autoridades civis. A partir daquele ano, convencionou-se ainda a indicação de um civil para o Departamento de Administração da Segurança(DAS), a organização que centraliza a inteligência doméstica e responde diretamente ao presidente. Em 1993, surgiram diferentes iniciativas executivas para aumentar o treinamento sobre direitos humanos dentro das forças armadas e a consolidação de um gabinete de direitos humanos dedicado à promoção dos mesmos dentro das forças armadas.

O Presidente Ernesto Samper(1994-1998) assumiu o governo com um discurso que ressaltava a necessidade de se reforçarem os mecanismos de monitoramento das violações de direitos humanos e se reformar o sistema de justiça militar. Em agosto de 1994, a Comissão de Direitos Humanos (órgão de status ministerial) e o governo reativaram a Comissão de Reforma da Justiça Militar para lidar com as questões de impunidade dos oficiais de polícia e das tropas militares. Em março de 1995 o governo Samper organizou uma comissão especial de 16 indivíduos que deveriam estar encarregados de desenvolver os elementos centrais de uma nova lei que deveria substituir o Código Penal de 1988.

A comissão foi dividida entre representantes civis e militares. Os militares acabavam por obstruir a pauta da Comissão, o que dificultava o desenvolvimento de questões substantivas. Em nove de setembro de 1997 a proposta de um novo Código Penal Militar foi apresentada ao Legislativo. A reforma proposta removeria necessariamente os crimes de tortura, genocídio, desaparecimento forçado e outras violações de direitos humanos da jurisdição dos tribunais militares, em consonância com o decreto constitucional de março de 1995. Contudo, no final, o congresso obstruiu a passagem da lei.

¹⁶ Em 18 de Agosto de 1991, Rafael Pardo foi nomeado o primeiro ministro civil da defesa em 40 anos(Avilés, 2006a, p.65).

A administração Pastrana foi mais bem sucedida em passar uma legislação na tentativa de reorganizar o Ministério da Defesa. O governo propôs uma nova Lei Nacional de Defesa e Segurança, e reformou o Código Penal em agosto de 1999(que só entrou em vigor a partir de agosto de 2000). A novidade do novo Código Penal era sua proibição específica de que o sistema de justiça militar julgasse crimes de desaparecimento, genocídio e tortura¹⁷. Apesar de ter conseguido avançar nessa questão, a relação do governo com os militares também foi marcada por fortes tensões. Durante o processo de negociação com as FARC, o compromisso de buscar uma saída negociada para o conflito (que o havia levado a vitória eleitoral) e, sobretudo, a concessão de uma zona desmilitarizada(ZD), causou grande contrariedade entre as fileiras militares¹⁸(cf. Isaacson, 2003).

2.3.2.

O papel dos Estados Unidos

Com a Segunda Guerra Mundial, a Colômbia reforçou a sua aliança diplomática com os Estados Unidos. A Colômbia foi o único país da América Latina a mandar tropas para a Guerra da Coreia, onde seus soldados se tornaram familiarizados com as táticas e instrumentos de contra insurgência que estavam sendo utilizados pelos americanos (Palacios, 2006, p.115). Por outro lado, o embaixador americano apoiava publicamente as medidas autoritárias do Presidente Mariano Ospina Perez. Ospina assegurou o apoio do exército ao promover oficiais conservadores e marginalizar os liberais. Diante do crescimento dos níveis de violência do país, Ospina passou a recorrer frequentemente ao exército para restabelecer o controle. Da mesma forma, a polícia era largamente utilizada como instrumento repressivo(Avilés, 2006a, p.30)

¹⁷ O novo código penal deixava de fora, contudo, crimes como estupro e execuções extrajudiciais(Avilés, 2006a, p.129).

¹⁸ O primeiro Ministro da Defesa de Pastrana, Rodrigo Lloreda, se demitiu em Maio de 1999, por sua contrariedade em relação à extensão da zona desmilitarizada. Uma grande quantidade de generais e oficiais de menor patente ameaçaram deixar seus cargos junto com ele. Além da questão da zona desmilitarizada e a conseqüente abandono de cargo por Rodrigo Lloreda, havia, segundo Avilés, duas outras questões que alteraram os ânimos dos militares: A dispensa dos Generais Fernando Millán e Rito Alejo del Río por conexões por grupos paramilitares; e um novo projeto de lei que visava reformar as regulamentações presentes em relação às violações de direitos humanos por parte dos militares(Avilés, 2006a, p.128).

No imediato pós-2ª Guerra Mundial, pela primeira vez, duas missões militares americanas vieram à Colômbia como consultoras para auxiliar os trabalhos da Marinha e da Aeronáutica (Palacios, 2006, p.116). Por trás do apoio americano à Ospina Perez estavam a promoção da chamada ‘Doutrina de Segurança Nacional’¹⁹ e a importância atribuída à ‘luta contra o comunismo’. Isso muitas vezes implicava o apoio a regimes anticomunistas autoritários através de ajuda econômica e militar(Avilés, 2006a, p.37).

Em 1952, a Colômbia e os Estados Unidos assinaram um Acordo de Assistência de Defesa Mútua, através do qual os Estados Unidos concordavam em prover assistência militar à Colômbia com o objetivo de ‘manter a paz no hemisfério ocidental’. Em 1954, os militares, utilizando as novas estratégias de contra-insurgência aprendidas com os americanos durante a Guerra da Coreia, lançaram uma campanha contra grupos guerrilheiros que haviam estabelecido colônias de autodefesa no interior do país. Essa intervenção conseguiu dismantlar os núcleos que tinham se estabelecido na comunidade de El Davis, principal alvo da campanha. Os guerrilheiros, assim como os camponeses estabelecidos na comunidade, foram deslocados em direção às fronteiras de colonização rural²⁰(Palacios, 2006, p.163).

Os resultados da influência americana na concepção de uma doutrina de segurança nacional para a Colômbia continuaram repercutindo na década de 1960. Um dos resultados desse alinhamento com os americanos no lançamento das diretrizes das ações de contra-insurgência foi o Plano Lazo. O plano incorporava o planejamento de obras públicas assim como o fornecimento de armas e o treinamento de civis em patrulhas de autodefesa. Esses programas, envolvendo o armamento de civis, eram substancialmente financiados pela Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional(United States Agency for

¹⁹ A Doutrina de Segurança Nacional é um conjunto inter-relacionado de conceitos que envolve desenvolvimento, guerra de contra insurgência e segurança. É uma doutrina que enfatiza a segurança interna sobre a segurança externa. Ela não necessariamente lida apenas com aspectos militares mas pode incorporar uma série de medidas de desenvolvimento social com vistas a solapar a base de apoio dos grupos insurgentes. (Avilés, 2006a, p.38).

²⁰ Tanto os conflitos que marcaram o período *La violencia* quanto os confrontos posteriores com as guerrilhas e outros grupos armados se concentraram em áreas de colonização rural recente ou de expansão da fronteira de colonização. Eram áreas onde historicamente carecia-se de qualquer presença do Estado. Durante esse período, as forças armadas tiveram um papel importante na assistência os proprietários de terra e criadores de gado que se localizavam em regiões próximas. O militares trabalhavam não apenas na contenção das ações dos guerrilheiros, mas no controle dos protestos sociais. Paralelamente a esse processo de repressão, havia a repressão do governo em relação aos sindicatos(Avilés, 2006a, p.30).

International Development- USAID) e por programas de auxílio das Forças Armadas americanas, e não pelo orçamento doméstico colombiano(Avilés, 2006a, p.38).

As forças armadas americanas recomendavam o uso de unidades paramilitares em operações de contra-insurgência. Em 1962, as forças armadas americanas prescreveram ainda que os militares colombianos ‘selecionassem pessoal civil e militar para treinamento clandestino em operações de resistência’; e que fossem utilizadas operações paramilitares, táticas de sabotagem e atividades terroristas contra conhecidos proponentes comunistas.(ibid., p.106; HRW, 1996, p.12).

“A organização dos grupos de auto defesa foi incorporada nos manuais militares que enfatizavam a importância de uma ‘rede de defesa’ e utilizavam esses grupos para ‘busca, controle e operações destrutivas’. Os manuais de treinamento de 1969, 1979, 1982 e 1987 enfatizavam a importância de organizar a população civil. Os grupos de auto-defesa iriam apoiar as operações de combate militar contra a ‘subversão’ através da compilação de informações de inteligência, a condução de operações militares contra a insurgência, e/ou atuando como guias para ataques militares (NCOS, 1995, p.21-27). Esses documentos de treinamento recomendavam que camponeses percebidos como suspeitos deveriam ser ameaçados de forma a que abandonasse a região ou que se referissem a eles como ‘o inimigo’(ibid, p.14-15). O regulamento de combate Anti-guerrilheiro EJC3-10, de 1987 enfatizava que os potenciais subversivos incluíam ‘trabalhadores, estudantes e movimentos políticos camponeses, etc.’, de maneira consistente com a concepção da Doutrina de Segurança nacional de ‘inimigo interno’(Centro de Investigación y Educación Populas, 2003, p.1)”(Avilés, 2006a, p.107).

Em 1965, através do decreto presidencial 3398 (posteriormente transformado na lei 48 de 1968), o exército foi autorizado a formar grupos de autodefesa compostos por membros da população civil(Avilés, 2006a, p.107).

Nos anos 1980, a direção da política externa americana em relação à Colômbia e aos demais países andinos deu uma guinada decisiva na direção do discurso da guerra contra o narcotráfico. Em abril de 1986 o então presidente Ronald Reagan emitiu um Decisão Diretiva de Segurança Nacional(National Security Decision Directive- NSDD) na qual qualificava o tráfico de drogas como uma ameaça ‘letal’ à segurança dos Estados Unidos. (ibid., p.47-48).

O presidente George Bush deu prosseguimento à linha do seu antecessor, por meio da ‘Estratégia Andina’, anunciada em setembro de 1989. Tal iniciativa

disponibilizava US\$ 2,2 bilhões num programa de 5 anos, entre 1991 e 1995, e previa investimentos fundamentalmente na área militar.

Em 1990, o próprio congresso americano aprovou uma emenda à Lei de Assistência Estrangeira para incorporar condicionalidades relativas ao cumprimento dos direitos humanos. A emenda permitiria que se transferisse o excedente de armas do exército norte americano para os países da América Latina e do Caribe para propósitos de ação anti-narcóticos, conquanto que tais países tivessem governos democráticos e que suas forças armadas não estivessem envolvidas em violações graves de direitos humanos. Contudo, monitorar o cumprimento dessas condições era praticamente impossível.

Além disso, não havia condicionalidades ao processo de treinamento. Em 1989, a Central Americana de Inteligência- CIA dedicava um quarto de seus esforços na América Latina para a guerra contra as drogas, e as Forças Especiais das Forças Armadas Americanas (*U.S. Army Special Forces*) foram autorizadas a acompanhar as forças colombianas no treinamento de patrulhas anti-narcóticos²¹. Em 1991, o Congresso norte-americano requisitou que os programas internacionais de educação e treinamento militar fornecidos pelo Pentágono fossem expandidos para focar nas necessidades das ‘novas democracias’.

Esses programas haviam sido estabelecidos pela primeira vez em 1976 e tinham por objetivo prover treinamento profissional, de exercício de liderança, e de capacidade administrativa e organizacional. O programa era destinado a líderes militares de patente alta e oficiais de média patente com destacado potencial de liderança(Avilés, 2006a, p.59).

Durante o governo Gavéria, os Estados Unidos aprofundaram seu envolvimento no apoio aos serviços de segurança na região andina. A centralização dos serviços de segurança era vista particularmente como central na guerra contra as drogas. A aplicação de tais diretrizes para a Colômbia implicava na criação de 34 redes de inteligência urbanas e rurais). Em 1991, as forças especiais norte americanas enviaram membros de seu pessoal para cada uma das 14 bases regionais da polícia nacional colombiana. (Ibid., 2006a, p.101).

Ainda durante o governo Gavéria, uma preocupação que se acrescentou às questões de segurança foi a da energia. Entre 1990 e 1999, a produção de petróleo

²¹ Entre 1988 e 1991, a ajuda militar dos Estados Unidos à Colômbia aumentou 7 vezes(Avilés, 2006a, p.49).

cresceu 78% na Colômbia, transformando o produto na maior fonte de dividendos de exportação da economia colombiana. Esse crescimento do setor de energia não só gerou mudanças nas prioridades de segurança, mas também incentivou o envolvimento direto dessas empresas transnacionais na manutenção da segurança. Os dutos de petróleo haviam se tornado alvo dos bombardeios dos grupos armados, especialmente do ELN, cujo objetivo era extorquir financiamento das companhias. Em resposta a tais ameaças, o governo expandiu o número de batalhões especificamente treinados para defender a infra-estrutura de energia do país.

Em 1991, a British Petroleum (BP) financiou o estabelecimento da XVI Brigada, uma unidade militar formada por cinco mil homens com o objetivo de proteger os dutos de petróleo que estavam sendo bombardeados pela guerrilha. Essa brigada foi acusada por diferentes organizações de direitos humanos de trabalhar em colaboração com os paramilitares na tentativa de eliminar movimentos populares de oposição não-armados nas comunidades em volta dos dutos. O chefe da inteligência militar local alega que a os oficiais da BP compartilham com os oficiais militares fotografias e vídeos de protestos ambientais na tentativa de detectar ‘subversivos’ em potencial.

Segundo Avilés, em 1996 a BP e a Occidental assinaram um contrato de proteção de três anos com o Ministério da Defesa num valor estimado entre US\$ 54 e US\$60 milhões para a criação de batalhões especificamente designados para assegurar seus investimentos. (Avilés, 2006a, p.80).

O Departamento de Estado norte-mericano, por sua vez, acusou as forças armadas colombianas de apoiarem grupos paramilitares entre 1993 e 1998, em seus relatórios anuais de direitos humanos. Entretanto, o processo de monitoramento da utilização do equipamento militar fornecido pelos Estados Unidos e da atuação das unidades que recebiam esses materiais era praticamente inviável.

Em 1997, o Departamento de Estado demandou que o governo colombiano assinasse um acordo de condicionalidade que requeria que todas as unidades recebendo apoio militar americano deveriam ser avaliadas minuciosamente no seu cumprimento das normas de direitos humanos antes de recebê-las. A oposição ao acordo causou a demissão do Ministro da Defesa Harold Bedoya. Os ministros posteriores apoiaram os termos do tratado em nome do Executivo, mas foram

duramente criticados por vários grupos de militares colombianos que se opunham à condicionalidade.

Apesar da decisão americana de retirar a certificação da Colômbia (e todo o processo de interrupção de fornecimento de ajuda que decorreu dessa retirada) em março de 1996, Samper propôs um programa de expansão para as forças armadas que previa despesas governamentais da ordem de dois bilhões de dólares em 1997. Os colombianos mais ricos foram compelidos a comprar títulos de guerra que totalizavam US\$ 421 milhões, a serem usados especificamente para operações policiais e militares. Entre os objetivos estavam a compra de helicópteros Blackhawk, a criação de uma nova brigada móvel, e dispositivos de comunicação e de visão noturna(Avilés, 2006a, p.83).

O presidente Andrés Pastrana subiu ao poder com forte apoio americano, o que elevou os valores do financiamento americano à Colômbia a níveis sem precedentes. Em 1998, a Colômbia se tornou o terceiro maior receptor de ajuda americana, atrás apenas de Israel e do Egito. Nenhum outro país tinha tantos soldados sendo treinados nos Estados Unidos nem tantas tropas especiais sendo auxiliadas pelos americanos quanto a Colômbia(Leongómez, 2004, p.268).

A estratégia do governo Pastrana para resolver o conflito interno do país envolvia, além do processo de paz, o desenvolvimento de um plano estimado em US\$ 7,5 bilhões (a ser dividido entre um grande conjunto de doadores), que foi chamado de Plano Colômbia. A proposta final, redigida em 1998, focava em programas de redistribuição e ampliação do apoio do governo às áreas que haviam durante muito tempo sido negligenciadas pelo Estado. Dentro de um ano essa proposta foi descartada em função de outra, que enfatizava investidas militares a regiões de plantio de coca – uma estratégia que tinha como objetivo tornar essas terras disponíveis e atrativas ao capital estrangeiro, além da modernização e do fortalecimento geral das forças armadas²²(Avilés, 2006a, p.130).

Dos 1,6 bilhão aplicados pelos americanos nessa nova versão do Plano Colômbia (ao longo de cinco anos), quase US\$ 1 bilhão foi destinado às forças armadas colombianas, o que incluiu o equipamento e o treinamento de três

²² Em Outubro de 2000, a então presidência francesa emitiu um comunicado a partir do qual a União Européia se afastava do Plano Colômbia e afirma que buscava uma maneira alternativa para a sua participação no conflito colombiano, que privilegiasse seu foco no processo de paz e na solução negociada; na participação da sociedade civil e da proteção dos Direitos Humanos, entre outras prioridades(Carvajal e Pardo, 2002).

batalhões anti-narcóticos. Essa ajuda foi fornecida mesmo a grupos com comprovada ou suspeita ligação com grupos paramilitares – ou que houvessem sido acusados de violações de direitos humanos. O plano incluía um procedimento de protelação das normas de direitos humanos que permitia que o presidente dos Estados Unidos abrisse mão das condicionalidades para prover uma ajuda que fosse do interesse da segurança nacional americana. O presidente Clinton reconheceu as limitações do Estado colombiano no monitoramento e na punição das violações de direitos humanos, contudo, abriu mão das condicionalidades para o lançamento do plano(Avilés, 2006a, p.130).

Ao longo da administração do presidente americano Bill Clinton houve uma tensão entre o departamento de Estado e o Departamento de Defesa, traduzindo uma tensão existente na própria opinião pública americana. Enquanto analistas do Departamento de Estado afirmavam que o Plano Colômbia era, no que tange a seus componentes militares, um plano anti-narcóticos, analistas do Departamento de Defesa insistiam na tese de que as fronteiras entre o narcotráfico e as guerrilhas eram tão tênues que o Plano acabaria tendo que envolver um componente contra-insurgente(Leongómez, 2004, p.78).

Entre 2000 e 2004, a ajuda estadunidense sofreu uma transformação. Inicialmente, a ajuda militar esteve destinada, prioritariamente, ao combate às drogas. Apesar das exigências do governo Pastrana, os funcionários norte-americanos continuaram reafirmando de maneira taxativa que a luta contra o tráfico de drogas continuaria sendo o tema central da agenda bilateral entre Washington e Bogotá(ibid., 2004, p.269). A partir de 11 de setembro de 2001, a política externa de Washington tendeu a se voltar para a conformação de uma coalizão mundial antiterrorista, e se abriram as comportas para a utilização direta desses recursos na guerra interna contra as organizações armadas não-estatais²³(ibid., 2004, p.257).

Uma das primeiras decisões do governo Uribe foi a de, com apoio americano, criar três batalhões do exército especializados na luta anti-narcóticos e composto cada um por mil homens, helicópteros de artilharia e alta tecnologia de

²³ Em 8 de Novembro de 2001, Mark Souder, presidente do grupo de ação contra as drogas da câmara de representantes dos Estados Unidos, depois de uma reunião com o presidente Andrés Pastrana, sustentou que, ‘a linha que podia existir entre insurgência, narcotráfico e terrorismo desapareceu totalmente’, e portanto, que os recursos entregues a seu país para a luta anti-narcóticos poderiam ser utilizados para combater as FARC, o ELN e as AUC, se o governo colombiano assim o quisesse(Leongómez, 2004, p.277).

inteligência e comunicação. O primeiro batalhão deste tipo teve como objetivo apoiar a polícia nacional na erradicação dos cultivos de coca no departamento de Putumayo, no limite entre Equador e Peru – área de valor estratégico tanto para as FARC quanto para os grupos paramilitares (Leongómez, 2004, p.270). Em agosto de 2002, uma mudança nas leis americanas abriu a brecha necessária para que os recursos reservados para a ‘Guerra contra as Drogas’ fossem mobilizados para a ‘Guerra contra o Terror’.

A administração Bush atuou de forma mais aberta do que as demais no sentido de permitir ao governo colombiano o uso da ajuda militar americana especificamente para a guerra de contra-insurgência. O governo assistiu inclusive a empresa transnacional Occidental Petroleum, ao designar US\$ 100 milhões para uma brigada do exército colombiano que tinha como principal objetivo proteger seu oleoduto dos ataques de grupos armados (Vaicius and Isaacson, 2003).

Essa postura do governo Bush pode ser ilustrada pela declaração de Francis Taylor, então Coordenador do Escritório de Antiterrorismo do Departamento de Estado, para o Subcomitê para o Hemisfério Ocidental da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. Segundo ele, o momento exigiria que a política externa americana para a região fosse pensada sob a lógica da formação de uma coalizão antiterrorista. Seu escritório estaria trabalhando, para formular uma estratégia antiterrorista para Colômbia e para os demais países da região andina, como um complemento do Plano Colômbia. O escritório destinou para tal iniciativa a quantidade de 58 milhões de dólares, mais algumas cotas extras do ‘suplemento de emergência, criado pelo Congresso depois dos atentados de 11 de setembro (apud Leongómez, 2004, p.278).

Principalmente nos primeiros anos do governo Uribe, houve uma notável expansão das atividades do exército ao longo do território nacional. Contudo essa expansão veio acompanhada de uma série de controvérsias. Vários grupos criticaram a arbitrariedade da ação das forças colombianas, que segundo eles incorrem em:

“Graves violações de direitos humanos, e do Direito Internacional Humanitário pelos agentes do Estado, incluindo execuções extrajudiciais, tortura e desaparecimento forçado perpetrados por membros das forças de segurança; vitimizandando especialmente à população pobre rural e urbana...

A oposição política, assim como jornalistas e defensores dos direitos humanos, tem denunciado o monitoramento legal constante de suas atividades pelas agências de

inteligência do governo, perseguição por autoridades judiciais e ameaças- por vezes supostamente em associação com autoridades locais e membros das forças de segurança- por grupos paramilitares ou novos grupos armados ilegais” (Latin America Briefing, 2009, p.2).

Em setembro de 2008, um evento ganhou forte destaque na mídia colombiana: no Departamento Norte de Santander, o exército nacional foi denunciado por estar envolvido em execuções extrajudiciais de 11 jovens do município de Soacha. Os assassinatos tinham por objetivo uma prática que já vinha sendo denunciada em relação à atuação dos militares durante o governo Uribe, a dos chamados ‘Falsos Positivos’²⁴. Falsos Positivos são assassinatos de cidadãos inocentes apresentados pelas forças de segurança como mortes de membros dos grupos armados ilegais, com o objetivo de inflar a contagem de baixas e, dessa forma, melhorar a imagem de eficiência do exército e obter recomendações. Como resultado do escândalo proveniente dessa denúncia, em 29 de Outubro de 2008 o governo afastou definitivamente 27 oficiais do exército, incluindo três generais e quatro coronéis, além de provocar a decisão do Comandante do exército General Mario Montoya de pedir demissão de seu cargo(Latin America Briefing, 2009, p.8-9).

2.4.

Formação dos demais grupos armados

2.4.1.

Formação das guerrilhas

A competição entre os partidos liberal e conservador marcou a política colombiana do século XX. Estes partidos têm historicamente estado enredados nas redes políticas dos diferentes setores das elites econômicas, e empregando instrumentos violentos, clientelísticos e institucionais(Avilés, 2006a, p.25).

“Essas lealdades têm sido forjadas através de uma série de guerras civis (de escala e intensidade variadas) lutadas entre 1841 e 1902, e que têm claramente suas origens nas guerras de independência (1811-1816); e na luta entre as facções na Colômbia durante a era de Bolívar, entre 1826 e 1831” (Palacios, 2002, p.16)

²⁴ ‘Positivo’ é um eufemismo usado pelos oficiais colombianos para se referir à morte de um combatente guerrilheiro ou paramilitar.

Após a independência, uma guerra civil entre Conservadores e Liberais teve início. O desgaste produzido pela guerra, por sua vez, deixou o país sem condições de resistir à separação do Panamá conduzida pelos Estados Unidos em 1903. Depois da guerra, houve um período de mais de quarenta anos(1902-1946) em que o conflito se restringiu a níveis mínimos. O processo de descentralização e de formação de milícias privadas não havia se desfeito, mas o desgaste produzido pela intensidade da guerra levou essas forças à exaustão(Abel e Palacios, 1994).

A expansão econômica pela qual o país enveredou neste momento de refreamento das hostilidades, viabilizada pelo crescimento das exportações de café e pelo investimento na industrialização do país, foi obstruída pela crise de 1929, embora não de forma tão devastadora como nos demais países da América Latina. Os efeitos foram sentidos na esfera política também, de forma que os conservadores tiveram seu predomínio rompido pela vitória do Partido Liberal²⁵.

Os governos liberais dos anos 1930 tentaram controlar a crescente inquietação social ao permitir que camponeses se organizassem em sindicatos, assim como tentaram empreender uma reforma agrária de pequena escala (Avilés, 2006a, p.28). Em 1934, os liberais elegeram o presidente Alfonso López Pumarejo(1934-1938), que colocou em ação um programa de reforma chamado ‘Revolução em Marcha’, capitaneado por um projeto de reforma agrária que sofreu forte oposição das elites rurais²⁶ (de la Peña, 1994; Safford e Palacios, 2002). Contudo, a tentativa, instituída a partir da lei 100 de 1936, foi o eixo através do qual as disputas entre os dois grupos tornaram a tomar uma posição mais assertiva (Palacios, 2006, p.104). O contexto da crise, a inquietação social que decorreu dele, e a alternância de poder desestabilizaram a engenharia do

²⁵ O período que vai de 1885 até 1927 é chamado de República Conservadora. Apesar dos índices de violência mais baixos do que o que se seguiria, Willian Avilés afirma se tratar de um período onde o exercício da repressão substituiu a integração institucional. Apesar de o prefeito serem apontados pelo governo nacional, o conselho municipal era eleito por voto direto. Era prerrogativa desse Conselho, controlado pelos líderes políticos locais, nomear não só os juízes regionais, como os comandantes das forças policiais, o que ocasionava uma forte subordinação em relação aos líderes políticos locais (Avilés, 2006a, p.27; Palacios, 2006, p.99-100).

²⁶ A proposta visava permitir aos colonos arrendatários que reivindicarem a terra que eles estivessem cultivando, contanto que essa terra não houvesse previamente sido registrada por outro. Contudo, diante do protesto e da mobilização dos grandes proprietários em torno da questão foi aprovada uma medida de regulação em 1938 que dava aos proprietários de fato o direito de registrarem a terra, tornando a lei de 1936 praticamente ineficaz(de la Peña, 1994).

sistema de lealdades partidárias que tinha se estabelecido, de forma que a violência política e o conflito social se intensificaram no país nos anos 1930 e 1940(Avilés, 2006a, p.28).

López Pumarejo foi reeleito em 1942, e vários setores da elite colombiana se articularam numa tentativa de golpe que fracassou²⁷. Em vista disso, entre julho e novembro de 1944, o governo decretou estado de sítio, passou a legislar por decreto e impôs censura sobre a imprensa(Palacios, 2006, p.116)

Em 1946, o quadro de agitação social ganhou contornos mais intensos com o impasse causado pelos resultados do processo eleitoral. A disputa presidencial foi vencida pelo político conservador Mariano Ospina Perez(1946-1950), contudo, tanto ambas as casas do Congresso quanto os Conselhos Municipais (que nomeavam juízes e cargos das forças municipais) estavam dominadas por membros do Partido Liberal. Após essa eleição, os índices de violência se intensificaram em várias partes do país. Os conservadores começaram uma campanha de intimidação, assassinando políticos liberais, queimando escritórios do partido, destruindo os jornais. Em 1947 os liberais tinham estabelecido abrigos em muitas cidades. As piores expressões de violência sectária ocorreram nos municípios mais pobres (ibid., p.141).

Em abril de 1948, a IX Conferência Internacional dos Estados Americanos foi realizada em Bogotá. A expectativa era de que durante essa conferência fosse criada a Organização dos Estados Americanos (OEA). Em nove de Abril, Jorge Eliécer Gaitán, principal personalidade do Partido Liberal e provável candidato à presidência nas eleições seguintes, foi assassinado durante o período de manifestações sociais que estavam sendo realizadas em Bogotá por ocasião da Conferência²⁸(Bushnell, 1993, p.202) .

²⁷ Quando López reassumiu a presidência em 1942, setores da sociedade como a Igreja, o Partido Conservador e os liberais de direita estavam com medo da volta da postura reformista de López. Além disso, sua reputação com os militares se deteriorou quando ele prendeu e fuzilou o secretário geral do ministério da Guerra, um importante oficial de carreira. Havia rumores de que López desejava subordinar os militares ao controle da polícia. Em Novembro de 1943, ele deixa o governo nas mãos de Dario Echándia, mas retorna em Março de 1944, depois que o governo rejeita a sua 2ª carta de renúncia. Em 10 de Julho de 1944 ele é tornado prisioneiros por militares no sudeste da Colômbia, que anunciam sua intenção de tomar o poder. Contudo o Coronel responsável pelo levante foi rapidamente isolado e o golpe fracassou. Laureano Gómez, político conservador suspeito de ter participado na articulação do golpe, foi exilado, embora nenhuma acusação específica a respeito do golpe tenha sido feita (Palacios, 2006, p.118-120).

²⁸ A comoção que se segue ao assassinato de Gaitán não é eventual. Gaitán já era uma figura política muito proeminente na sociedade colombiana, e sua imagem política era fortemente associada a organização dos movimentos sociais no país. No início da década de 30, ao romper

No imediato pós-assassinato, as ruas de Bogotá foram lugar de violentos protestos e uma onda de banditismo social. Casas, igrejas e prédios públicos foram queimados, prisões foram invadidas e casas de comércio foram saqueadas (Palacios, 2006, p.142). Ademais, o protesto provocado pelo incidente se disseminou para outros lugares do país, simbolizando a radicalização que tomava conta do conflito partidário(Avilés, 2006a, p.29).

David Bushnell afirma que há indícios de que o governo de Ospina Perez esteve muito próximo de ser substituído(Bushnell, 1993, p.203). Ele entende que a variável fundamental para a explicação não só da onda de violência que acometeu Bogotá, como do que ocorreu depois, são as lealdades partidárias. Já Marco Palacios reconhece que uma característica chave da violência é que poucas mortes foram resultado do contato entre guerrilhas ou outros movimentos não oficiais de um lado; e o exército, a polícia e outras forças estatais do outro. As mortes eram causadas por vinganças e por atividades de violência de motivação individual. Contudo, a violência não atingia a todos igualmente. A maioria das vítimas da violência eram homens pobres, civis desarmados que viviam no meio rural. A violência se concentrou na fronteira agrária, nas regiões mais pobres do país retiradas da economia de mercado(cf Palacios, 2006, 125-140). O historiador reconhece ainda a importância do papel da questão de classe para reconhecer a agilidade da rearticulação da elite política colombiana²⁹:

“A percepção de ameaça do momento produziu a convergência de interesses capitalistas conflitantes: fabricantes, banqueiros, agroexportadores, criadores de gado. Eles forjaram um consenso plutocrático a partir do qual a justiça social foi reduzida a uma questão minoritária na contabilidade do gasto público nacional”(Palacios, 2006, p.127).

A *Violencia* justificou um quase permanente estado de sítio durante os anos que se seguiram ao bogotazo. O estado de sítio decretado por Ospina e o

com o governo Liberal do Presidente Enrique Olaya Herrera(1930-1934), se desliga do partido Liberal e funda a União Nacional da Esquerda Revolucionária(UNIR). Contudo, não consegue o apoio que esperava, voltando às fileiras do partido em 1935(Abel e Palacios, 1994a,). Segundo Palacios(2006), Gaitán representava melhor do que os demais políticos de sua época o papel dos valores familiares camponeses na mobilização das camadas pobres urbanas, e também o potencial de novas técnicas mobilização de massa (Palacios, 2006, p.140).

²⁹ No dia seguinte ao ocorrido(10 de Abril), o Presidente Ospina Perez fecha com liberais e conservadores um acordo através do qual mudavam seu gabinete para uma composição mista, negociavam uma anistia não só para os participantes do bogotazo, mas como dos envolvidos no golpe contra López em 1944; e propunham uma reforma eleitoral que, entre outras coisas, eliminava os júris municipais

boicote liberal às eleições de 1949 marcaram o início do que viria a ser chamado de segunda fase da *Violencia*, aquela que chegou mais perto de uma guerra civil aberta. Mais de 50 mil colombianos morreram vítimas da violência política somente no ano de 1950, o pior ano do período, muitos deles em sangrentas confrontações locais. O exército teve um papel muito importante na contenção das revoltas, tanto no campo quanto na capital (Bushnell, 1993; Palacios, 2006).

Ancorada como estava na vida dos pequenos distritos rurais e das pequenas cidades, a *Violencia* resultou no desenvolvimento de formas de resistência camponesa, banditismo nômade e serviços de patronagem política (Avilés, 2006a, p.30). Contando com a negligência e com a cumplicidade dos militares, os proprietários de terra buscaram defender suas propriedades através do financiamento de pajáros, assassinos políticos que ativos na região a partir de 1947 (Palacios, 2006, p.165). Diante de um contexto de Estado de sítio, de censura, e de intensificação da repressão; os sindicatos e ligas camponesas, majoritariamente dirigidos pelo Partido Comunista Colombiano (PCC), organizaram grupos privados de defesa (de la Peña, 1994; Rochlin, 2003; Safford e Palacios, 2002). Esses grupos formaram repúblicas autônomas que eram localizadas em lugares de difícil acesso³⁰.

Uma das características da reação da elite política colombiana aos eventos de nove de abril de 1948 foi o fortalecimento significativo do discurso anticomunista, comportamento alinhado com a postura da política externa americana naquele momento da Guerra Fria, que colocava muita ênfase sobre a questão. (Bushnell, 1993, p.204).

Em 1951, abriram-se negociações entre liberais e conservadores para viabilizar o desarmamento das guerrilhas (Palacios, 2006, p.161), mas, por desentendimento entre as partes no estabelecimento dos termos do acordo, a negociação não teve resultado positivo. As primeiras ofensivas promovidas pelas então incipientes Forças Armadas Colombianas, em 1952 e 1953, não tiveram impacto relevante sobre o desmantelamento das guerrilhas camponesas, apesar de grande parte da população da província de El Davis (onde se localizava o acampamento do líder guerrilheiro Isauro Yossa), sem qualquer relação com o

³⁰ Entre 1949 e 1964 o PCC vai se recusar a se desmobilizar e a entregar as armas de seus destacamentos armados e desenvolveu uma política cíclica de grupos de auto defesa- guerrilha móvel (Leongómez, 2004, p.85-86). Essa é a origem, segundo Leongómez, dos movimentos guerrilheiros contemporâneos na Colômbia.

conflito, ter sido atingida(de la Peña, 1994). Em 1954, mais bem equipadas e contando, dessa vez, com ajuda americana³¹, as forças armadas conseguiram efetivamente dissolver as repúblicas camponesas, embora não tivessem conseguido derrotar os insurgentes(Palacios, 2006, p.164).

O elemento que se adiciona a esse contexto, responsável pela forma definitiva que os dois maiores movimentos guerrilheiros da Colômbia, as FARC e as ELN, tomaram, foi a Revolução Cubana. Como propôs Alan Angell(1994), a Revolução Cubana teve profundo impacto na reorganização da teoria e da prática da esquerda latino-americana uma vez que, contra todas as prescrições e diretrizes das concepções convencionais, foi um movimento protagonizado por uma guerrilha rural, e no qual o Partido Comunista não teve um papel central ou de vanguarda.

Em 1961, durante a IX Conferência do PCC, foi adotada a doutrina da ‘combinação de todas as formas de luta revolucionária’. Esse passo implicou que a resistência militar organizada a partir do campo não atuasse mais simplesmente como uma adaptação a circunstâncias adversas, mas passaria a ser considerado uma das frentes de uma estratégia mais ampla(Leongómez, 2004, p.85-86). Como esclarece Leongómez, nesse primeiro momento, para o PCC, as guerrilhas eram vistas como uma espécie de ‘reserva estratégica’, não como algo que tivesse um propósito em si mesmo. Num contexto de grande instabilidade política latino-americana, eles deveriam estar preparados para a eventualidade de um golpe militar que deixasse os militantes de esquerda sem uma opção política viável³².

A atividade guerrilheira foi fortemente sufocada pela atuação do exército colombiano nas décadas de 1960 e 1970. Os contingente dos grupos se mantiveram pequenos e tanto as FARC quanto o ELN estiveram perto da derrota militar definitiva. Somente a partir do afluxo dos recursos do narcotráfico, na década de 80, é que esses grupos puderam se expandir para atingir o tamanho que alcançaram em meados dos anos 90(ibid., p.87).

Na década de 1980, todo o cenário insurgente da América Latina passou por uma transformação. O movimento catalisador daquilo que alguns

³¹ Nas ofensivas contra a província de El Davis, em 1952 e 1953, os Estados Unidos rejeitaram o pedido do governo colombiano de 1 mil bombas de napalm para serem utilizadas durante o ataque.

³² Naquele momento os militantes que viriam a compor as FARC e o ELN ainda estavam associados ao PCC. O ELN é fruto de uma dissidência do PCC de 1962(Safford e Palacios, 2002), e as FARC, conforme afirma Leongómez, só passam a ter uma concepção operacional e estratégica independente do PCC na década de 80(Leongómez, 2004, p. 88)

especialistas chamam de ‘onda revolucionária’ foi a revolução nicaragüense de 1979, e seu impacto mais direto e imediato se exerceu em países como El Salvador e Guatemala. (Leongómez, 2004, p.89)

Segundo Leongómez, quatro características desses processos centro-americanos influenciaram o movimento guerrilheiro colombiano e, particularmente, as FARC: 1-a unificação dos diferentes grupos, sujeitos a um Estado maior conjunto; 2- lançar um movimento político amplo e legal, como um prolongamento político do esforço militar; 3- era necessário contar com bases sólidas de apoio, no movimento operário; 4- era necessário intensificar as redes de solidariedade internacional(íbid., p.90) .

De alguma maneira, ao longo dos anos oitenta, essas lições foram absorvidas. Criou-se a Coordenadoria Guerrilheira Simon Bolívar(CGSB) e se desenvolveram várias frentes políticas como a União Patriótica(UP), a Luchar(do ELN) e a Frente Popular(do EPL). Desenvolveu-se a Central Única dos Trabalhadores(CUT) e se trabalhou na intensificação dos vínculos internacionais com Nicarágua e Cuba(idem).

Diante do grande caos da década de 90 e da campanha de violência a que esses grupos foram submetidos ao exporem seus membros a participação na vida política convencional, alguns deles mudaram suas diretrizes. As FARC e o ELN, que não foram desmobilizados nos acordos de 1990 (que envolviam a participação na Assembléia Constituinte³³), resolveram não insistir mais em aberturas democráticas nem na conquista de espaços institucionais para o desenvolvimento de uma plataforma política.

A influência das experiências centro-americanas também se fez sentir no plano mais estritamente militar. As guerrilhas começaram a investir na formação de unidades militares maiores capazes de empreender movimentos do tipo semi-convencional. Esse movimento estava fortemente associado ao desenvolvimento de uma economia de guerra com base nos lucros do narcotráfico. Os guerrilheiros iniciaram um processo de recrutamento intenso e de desdobramento de suas frentes com o objetivo de ocupar zonas de valor estratégico tanto para a captação de recursos quanto para o enfrentamento direto com o exército colombiano .

³³ Vale ressaltar que o que está previsto no acordo de desmobilização é o direito a ter representantes na Assembléia Constituinte com direito de voz, mas não de voto(Benjarano, 2001).

O processo de reforma constitucional, que começou a ser organizado em 1989, conseguiu cooptar importantes grupos armados de oposição, que concordaram em desmobilizar suas forças em 1989, em troca de representantes na Assembléia Nacional Constituinte³⁴. As FARC e as ELN recusaram a oferta com a acusação de que qualquer processo de paz deveria incluir o compromisso de reformas sócio-econômicas, e não simplesmente de participação política³⁵ (Avilés, 2006a, p.60). Ainda sim, estiveram envolvidas, em diferentes momentos, em outros processos de negociação– o último deles envolvendo as FARC e terminando de forma malsucedida em fevereiro de 2002.

2.4.1.1.

As FARC

As FARC têm sua origem em grupos camponeses de autodefesa que foram mobilizados pelo partido comunista no fim dos anos 40 como uma reação à brutalidade do período da violência. Em 1964, ocorreu o ataque das Forças Armadas Colombianas contra as comunidades de Marquetalia, Guayabero, El Pato e Riochiquito. No mesmo ano, se celebrou a I Conferência guerrilheira, que criou o Bloco Sul (Bloque Sur) base das FARC. Foi só em 1966, na II Conferência guerrilheira, que o Bloco Sul passou a se chamar Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia(FARC) (Leongómez, 2004, p.85-86)

As FARC permaneceram um movimento restrito durante muitos anos. Foi somente a partir da década de 1980, com os recursos do narcotráfico, que se intensifica o recrutamento e se expandem as frentes guerrilheiras(cf Chernick, 1999 e Laborusse, 2004). A partir da VII Conferência Guerrilheira, de 1982, as FARC passaram a ter uma clara concepção operacional e estratégica como um exército revolucionário. Desenvolveram uma estratégia voltada para o objetivo de

³⁴ Quatro dos seis membros da CGSB aceitaram se desmobilizar para tomar parte na Assembléia Constituinte de 1991: M-19, o movimento indígena Quintín Lame, o Exército popular de Libertação(EPL) e o Partido Revolucionário dos Trabalhadores(Bejarano, 2001, p.59; Posso, 2004).

³⁵ Uma das conseqüências dessa decisão foi o rompimento com o PCC e outras expressões de luta política legal;o abandono da doutrina, da década de oitenta, da ‘combinação de todas as formas de luta revolucionária’. Leongómez analisa ainda essa mudança de trajetória das FARC como sendo uma mudança de uma ‘guerrilha de partido’, quando a guerrilha é um prolongamento, no âmbito militar, de uma organização partidária; para uma guerrilha militar, onde a direção política e a militar são centralizadas numa mesma equipe dirigente(no caso, o secretariado das FARC) (Leongómez, 2004, p.94).

penetrar na cidade e urbanizar o conflito, assim como para exercer influência sobre o movimento sindical, estudantil e juntas de ação comunitária (Leongómez, 2004).

Em 1984, o grupo iniciou negociações com o governo do presidente Belisário Betancur. Foi criada uma Comissão de Paz que alcançou um acordo de cessar-fogo. Em 28 de março de 1984, foram assinados os Acordos de La Uribe (Posso, 2004). Conforme previsto no acordo, as FARC e o PCC criaram em 1985 um novo partido político legal, a União Patriótica (UP). Contudo, no primeiro ano de atividades da União Patriótica, 165 líderes do partido foram assassinados. Diante disso, o grupo recuou da iniciativa e abandonou o processo de paz (Palacios, 2006, p.207).

No início da década de 1990, quando as FARC atingiram o auge do seu poderio militar³⁶, estava em processo de transição a guerra de guerrilha para o emprego de unidades regulares. Esse crescimento foi acompanhado de uma mudança nas diretrizes táticas da guerrilha, fazendo com que o grupo assumisse uma postura mais assertiva. Depois do ataque a La Uribe, realizado pelo governo de César Gaviria (1990-1994) em 1990, as FARC declararam guerra integral e passaram à tentativa de empreender a guerra de movimento, em vez de uma guerra de guerrilha (Leongómez, 2004, p.95).

A partir da VIII conferência guerrilheira, em 1996, as FARC passaram de uma estratégia centrífuga para uma estratégia centrípeta, posicionando unidades de combate capazes de cercar e de aniquilar bases militares e tropas de elite do exército oficial. A logística dessas decisões intensificou a descentralização das FARC, através da criação dos blocos de frente (Bloco Oriental, Ocidental, Norte-ocidental, Sul, de Magdalena e do Caribe) (ibid., p.96). A partir do governo de Andrés Pastrana (1998-2002), as FARC perderam espaço militarmente. Com um substantivo investimento na modernização do aparelho militar e com forte apoio dos Estados Unidos, o governo Pastrana impôs uma seqüência de derrotas militares às FARC e retomou a iniciativa tática no campo de batalha (Leongómez, 2004).

A década de 1990 também ficou marcada por tentativas de restabelecimento do diálogo. As primeiras negociações com o Governo César

³⁶ Entre 1990 e 1995, as duas maiores guerrilhas, as FARC e o ELN, aumentaram o número de fronts de 65 para quase 100 (Avilés, 2006a, p.85).

Gavéria(1990-1994) foram obstruídas em torno de um impasse da concessão de um cessar-fogo. Para contornar o problema, as negociações se sucederam na Venezuela(Caracas) e no México(Tlaxcala), sem que um cessar-fogo fosse estabelecido. Porém, os assassinatos do ex-ministro Argelino Quintero e do representante diplomático das FARC Daniel García acabaram por inviabilizar as negociações(Chernick, 1999; Posso, 2004).

As negociações entre o grupo e a administração de Ernesto Samper(1994-1998) foram dificultadas pela própria fragilidade do governo e pela forte oposição que encontrava por parte dos setores militares. Apesar de o governo ter expressado diversas vezes sua disposição à negociar, o único acordo que ele conseguiu levar adiante com os guerrilheiros foi uma troca de prisioneiros em 1997(Bagley, 2001).

Andrés Pastrana(1998-2002) iniciou negociações com o estabelecimento de uma Zona Desmilitarizada(ZD), que perdurou entre novembro de 1998 e fevereiro de 2002. A negociação foi parcialmente acompanhada por diferentes setores da comunidade internacional. Contudo, nenhum desses artifícios foi suficiente para superar a desconfiança mútua entre as partes(cf. Latin America Report, 2002, Isacson, 2003).

Conforme alertam Castilla e Gómez(2006), a mudança no comportamento das FARC a partir de 1998 não deve ser enxergada somente sob a ótica da mudança do equilíbrio de forças, mas também de uma mudança no posicionamento das FARC no conflito. Agora, não só retornaram para a posição de guerra de guerrilha, como passaram a investir numa tática até então inédita: ataques em áreas urbanas sem função militar aparente, realizados em locais públicos.

Com o governo de Álvaro Uribe(2002-), essas tendências se aprofundaram, tornando mais automática a associação das FARC ao discurso anti-terrorista por meio do qual o Governo Uribe se refere aos diferentes grupos armados. O panorama internacional, por outro lado, vem apontando para um crescente isolamento do grupo guerrilheiro. A contravenção, por parte da guerrilha, de normas básicas do direito internacional humanitário dos direitos humanos faz com que os grupos sejam alvos de constantes críticas da comunidade internacional(Leongómez, 2004, p.84). Apesar da enorme perda de legitimidade

envolvida nessa atitude, as FARC continuam a lançar mão desses ataques indiscriminados contra civis como arma de guerra(Leongómez, 2004, p.149).

2.4.1.2.

O ELN

As origens do ELN remontam ao início dos anos 1960, quando um grupo de estudantes colombianos solicitaram receber treinamento militar em Cuba para defender a ilha de um eventual ataque de Washington. Voltaram à Colômbia com a determinação de criar uma organização com base nas idéias de Che Guevara a respeito do foco. O movimento foi criado em quatro de Julho de 1964, como ‘Brigada pró Libertação Nacional José Antônio Galán’ e, no dia 7 de Janeiro de 1965, se tornou o ELN, com uma ação pública inaugural no departamento de Santander(ibid., p.100-101).

O grupo tinha uma fonte de apoio urbano chamada Frente Unido Del Pueblo(FU), liderada pelo Padre Camillo Torres, que, com o desmantelamento do FU, se refugiaria na área rural e se transformaria numa das grandes lideranças da guerrilha até sua morte em 1966. Sua influência estava amparada nas fortes raízes cristãs que compõem ideologicamente o grupo. Contudo, o Grupo não consegue grande sucesso inicial no seu desenvolvimento como movimento de guerrilha. Em 1973, chegou perto da extinção quando o exército colombiano destruiu a mais significativa de suas colunas na região da Antioquia(Safford e Palacios, 2002).

Manuel Pérez foi o sacerdote que trabalharia na revitalização do movimento a partir dos anos 70. Sob a sua liderança e com a incorporação de membros do movimento MIR –Patria Libre, o ELN começou lentamente a se reconstruir. Essa organização tinha experiência de trabalho popular nos centros urbanos e em regiões rurais com larga tradição de luta pela terra (Leongómez, 2004, p.102). Pérez tentou inserir o grupo na questão ao desenvolver uma plataforma associando os movimentos sociais do campo aos sindicatos operários. Sob o comando de Pérez, a questão do petróleo passou a orientar a ação do grupo. Promoveram atentados contra as grandes companhias de petróleo operando na Colômbia, normalmente localizadas no norte do país, perto da fronteira com a Venezuela. Passaram a ter na extorsão dessas firmas estrangeiras uma fonte fundamental de financiamento.

Em 1996, por ocasião da III Conferência Regional, o ELN voltou a uma posição mais militarista, dado que ao fracasso da tentativa de integração de alguns de seus militantes à vida política se juntava a perseguição sistemática promovida por grupos paramilitares. Nessa época, o ELN adotou uma modificação tática parecida com a das FARC(embora em menor escala). Começaram a constituir unidades especiais com o objetivo de passar da guerra de guerrilha a ações militares de tipo semi- convencional(Leongómez, 2004, p.95)

Contudo, a partir de 1999 passaram por um período de debilidade do qual ainda não se recuperaram. Os conflitos intensos com as AUC enfraqueceram a guerrilha e se refletem numa baixa substantiva de sua atividade militar(Castilla e Gómez, 2006).

2.4.2.

Grupos paramilitares e outras milícias armadas

Vários grupos irregulares, além dos movimentos guerrilheiros, podiam ser identificados na Colômbia, principalmente a partir da época da violência: assassinos, sicários, esquadrões da morte, formações armadas privadas diversas, e grupos de autodefesa de formação militar. Sua origem, na maioria dos casos se encontrou na necessidade de defender grupos(de proprietários de terra e criadores de gado) que eram vítimas de ataques e de práticas de extorsão dos grupos insurgentes. Havia ainda a motivação de organizar grupos para cumprir os serviços de proteção que esses grupos guerrilheiros supriam. Tanto guerrilheiros quanto paramilitares cumprem funções de proteção em algumas regiões(Leongómez, 2004; Rochlin, 2003; Labrousse, 2004):

“Os grupos de auto-defesa têm diversas raízes históricas. Estas incluem exércitos privados que cumpriam um papel importante nas guerras civis do século XIX, as várias formas de polícia privada que os proprietários de terra utilizavam para se contrapor ao conflito agrário no início deste século, e, mais claramente, os grupos anti-guerrilheiros formados durante a confrontação bipartidária nos anos 1950. Contudo, falando especificamente da sua atual configuração, os grupos de auto-defesa são um produto típico da bem conhecida doutrina de ‘segurança nacional’ que se espalhou por toda a América Latina durante os anos 1970 e 1980 como parte de uma estratégia global contra o comunismo. Na Colômbia, os grupos de auto-defesa receberam apoio inicial das associações de criadores de gado e dos traficantes de drogas, que eram os mais novos e alguns dos maiores proprietários de terra no país. Com o tempo e o colapso do comunismo, a dinâmica dos grupos

de auto-defesa, assim como das guerrilhas, se tornou um projeto menos ideológico e mais pragmático, envolvendo conflito por território e recursos” (Sánchez, 2001, p.21)

Durante o período de *La Violencia*, os conservadores começaram uma campanha de intimidação assassinando políticos liberais, queimando escritórios dos partidos, destruindo os jornais. A violência se disseminou no início dos anos 1950, em parte graças à cumplicidade dos militares com chefes conservadores locais no financiamento dos pajáros, assassinos políticos que estiveram ativos na região desde 1947³⁷ (Palacios, 2006, p.165).

O uso desses grupos irregulares de defesa, um aspecto crescentemente destrutivo da era da *Violencia*, foi expandido em 1961 e endossado pela lei em 1965 – e mais uma vez em 1968 (ibid., p.190). As legislações de 1965 e de 1968 permitiam aos cidadãos portar armas com salvo-condutos. As leis permitiam ainda que os cidadão manifestassem a iniciativa de se organizar militarmente com a ajuda das forças armadas.

No fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, aparecem organizações armadas de diferentes tipos como reação ao fortalecimento dos grupos guerrilheiros no país.

“Ainda por volta dos anos 70, esquadrões da morte apareceram em Cali, Medellín e Pereira, dedicados à ‘higiene social’ - em outras palavras, ao extermínio dos assim chamados dispensáveis, incluindo crianças de rua, mendigos, prostitutas, homossexuais e pequenos criminosos. A noção de ‘desechables’ [descartáveis] indica uma clara mentalidade fascista em setores tanto da classe média quanto da classe dominante” (Palacios, 2006, p.241).

Quando parentes de traficantes de drogas foram sequestrados pelo M-19 no final da década de 70, suas famílias resolveram reagir, recrutaram simpatizantes e estabeleceram a primeira organização paramilitar moderna da história da Colômbia, a Morte aos Sequestradores (MAS), fundada em 1981 (Avilés, 2006a, p.108; Palacios, 2006, p.199).

A formação de esquadrões da morte, segundo Palacios, alcançou uma institucionalidade significativa nos anos 1980³⁸. Os jovens criminosos

³⁷ Em meados do século XX, 200 desses grupos operavam no país (Palacios, 2006, p.160).

³⁸ É necessário diferenciar grupos paramilitares de esquadrões da morte. Os primeiros, enquanto pese sua natureza ilegal ou sua ação irregular, são grupos estruturados, com comando central e funções definidas de maneira explícita. Os segundos são grupos informais, com estrutura flexível,

considerados mais promissores eram mandados para uma escola de assassinos em Medellín, onde eram preparados para se juntar à elite de atiradores dos cartéis de drogas(Palacios, 2006, p.241)³⁹.

No final da década de 1980, diante das pressões para que o governo tomasse medidas para o controle da violência que assolava o país, o Presidente Virgílio Barco revogou a lei 48 de 1968, que autorizava as forças armadas a formar grupos de autodefesa; e estabeleceu o decreto 1194 de 1989, que prevê pena de prisão aos que financiem ou promovam grupos paramilitares(Avilés, 2006a, p.110; Leongómez, 2004, p.119).

Isso não impediu que esses grupos continuassem crescendo e tendo um papel central na construção da violência no conflito. Segundo Avilés, forças paramilitares estiveram ativamente envolvidas em massacres e assassinatos daqueles que eram percebidos como simpatizantes ou colaboradores dos grupos guerrilheiros. Eles teriam sido responsáveis por aproximadamente 70% dos assassinatos politicamente motivados durante os anos 1990(Avilés, 2006a, p.4).

As forças armadas do governo estiveram e estão (mesmo depois que esse tipo de associação foi proibido por lei) envolvidas no fornecimento, na assistência, no transporte e na proteção de forças paramilitares em seus esforços contra-insurgentes, conforme largamente denunciado por diferentes organizações de direitos humanos presentes no país. Muitas vezes essas forças operavam como se estivessem organizadas numa divisão de trabalho: enquanto as forças armadas estavam engajadas na perseguição com os grupos guerrilheiros, os paramilitares perseguiam os pretensos simpatizantes da guerrilha e seus contatos nas comunidades(idem).

A criação desses grupos tinha como objetivo fortalecer a ação militar a serviço do Estado, a um custo menor do que o da expansão das forças armadas regulares(Leongómez, 2004, p.117). Durante os anos 1980, o uso dessa estratégia

sem sede ou composição conhecidas. Sua composição corresponde justamente à necessidade de preservar a identidade de seus membros na hora de desempenhar funções clandestinas(Leongómez, 2004, p.116). Segundo Fernando Cubides, os paramilitares, diferentemente dos demais grupos, têm uma plataforma política deliberadamente voltada para a eliminação da guerrilha, ao mesmo tempo em que lança mão de métodos e técnicas muito semelhantes aos desses grupos(Cubides C., 2001).

³⁹ O crime organizado se tornou a forma mais comum de solução de qualquer conflito. No caso do Conselho Regional Indígena do Cauca(CRIC)(criado pelo líder indígena Manuel Quentin Lame), os proprietários de terra locais desenvolveram uma campanha de assassinatos seletivos contra os representantes do movimento. Dentro desse contexto, as guerrilhas faziam ofertas de proteção ao grupo que não podiam, na prática, ser negadas(Palacios, 2006, p.199).

complementou em grande medida os esforços das forças armadas na condução da sua batalha contra a insurgência interna e contra o crescimento de movimentos populares(Avilés, 2006a, p.107). Devido à dificuldade de controle territorial do governo, os grupos paramilitares em suas distintas modalidades podiam suprir essa ausência, estabelecendo uma ordem para-institucional. Além disso, os grupos constituíam um instrumento de inteligência local(Leongómez, 2004, p.118).

No fim de 1994, através da liderança de Carlos Castaño e de suas Autodefesas Unidas de Urabá e de Córdoba, tomou lugar a Primeira Conferência Nacional das Autodefesas. Três anos depois, na Primeira Conferência Nacional de dirigentes e comandantes de Autodefesas Camponesas, formaram-se as Autodefesas Unidas da Colômbia, com uma direção única e um Estado Maior conjunto(ibid., p.122).

No Governo Uribe foi iniciado um processo de desmobilização desses grupos. Apesar de, em primeiro de dezembro de 2002, as AUC terem anunciado um cessar-fogo unilateral, muitas das tropas internamente não se comprometeram com ele, apoiando apenas uma trégua para o Natal de 2002 – sendo que diversas evidências apontam que, mesmo nesse momento, o cessar-fogo foi rompido em mais de uma oportunidade. Contudo, o descumprimento dessas condições não impediu que o governo iniciasse negociações com esses grupos. O processo previa que os grupos paramilitares que estivessem dispostos a negociar a sua desmobilização fossem providos de uma zona desmilitarizada onde poderiam conduzir suas negociações sem medo de serem presos e extraditados para os Estados Unidos por acusações de tráfico de drogas(Avilés, 2006a, p.137).

O congresso aprovou, em junho de 2005 a Lei de Justiça e Paz, que regula a participação dos paramilitares na sociedade civil, assinada por Uribe no mês seguinte. Essa lei garantia às AUC *status* político, coisa que era negada às FARC diante da retórica do antiterrorismo:

“O processo de desmobilização começou em Novembro de 2003, acelerado no final de 2004, e deixou mais de 30 mil ex-paramilitares desmobilizados em Março de 2005. Comandantes declararam que, em vez de ir para a cadeia por ‘excessos’ cometidos ‘em defesa da pátria-mãe’, eles iriam pegar em armas novamente, . Extradicação para os Estados Unidos estava fora de questão; assim como reparações para as famílias das vítimas. Em Abril de 2005, com as negociações a ponto de entrarem em impasse, o porta voz político das AUC Ivan Duque, codinome

‘Ernesto Bález’, ameaçou ‘retornar para as montanhas’. Mas uma vez que o Presidente Uribe sinalizou com a Lei de Justiça e Paz, Bález convocou a formação de um movimento político, e descreveu o processo de formação de um para-estado com candura: ‘nós penetramos, de forma permanente, no processo político, construindo estruturas de poder regionais e locais... nosso objetivo é atravessarmos a guerra e nos transformarmos num movimento democrático que oferecerá aos eleitores uma alternativa’(Hylton, 2006, p.116-117).

Entretanto, esse processo vem sendo severamente criticado pelos ativistas de direitos humanos. Os relatórios da Humans Rights Watch(HRW) denunciam que os processos de apuração e mesmo de responsabilização são muito negligentes, que não desarticulam as redes de informação e influência que esses grupos construíram, e que não se fez uma investigação séria para desarticular as fontes de organização e de financiamento desses grupos, normalmente ligadas ao tráfico de drogas⁴⁰(Avilés, 2006b; HRW, 2005).

Segundo a HRW, a lei não assegura que os paramilitares confessem seus crimes, não revela informações a respeito de como esses grupos operam, nem os obriga a entregarem sua riqueza adquirida ilegalmente(HRW, 2005, p.2). Apesar da aparente desmobilização dos paramilitares ter sido, segundo o governo, bem-sucedida; membros dessas milícias violaram repetidamente o cessar-fogo durante o processo de desmobilização, e unidades paramilitares que já teriam se desmobilizado teriam voltado a atuar em suas zona de influência(Avilés, 2006a, p.138)

“A maioria dos grupos paramilitares não honraram, na maioria das regiões do país, o compromisso firmado com o governo para a cessão das hostilidades. Infrações, incluindo massacres, homicídios e deslocamentos, assim como o recrutamento de menores, continuam sendo registrados” (United Nations High Commissioner on Human Rights, 2004, p.3).

O que está se verificando é que novos grupos paramilitares(que estão sendo denominados Novos Grupos Armados Ilegais- NGAIs) estão surgindo justamente nas áreas onde o cultivo de coca vem crescendo. É o caso dos Aguilas

⁴⁰ Em 2005, houve um encontro entre o governo colombiano e governos europeus, acompanhados de ONGs de direitos humanos na cidade de Cartagena. Por ocasião desse encontro, tanto os governos quanto as ONGs reivindicaram que os crimes contra a humanidade cometidos pelos paramilitares fossem punidos. Eles insistiram também na importância de o governo colombiano promover uma saída negociada e multilateral em relação às FARC e ELN(Latin America Report, 2006).

Negras, na região perto da fronteira Venezuelana, e do grupo Nueva Generación, que atua perto da fronteira com o Equador(Latin America Briefing, 2006).

Existe uma preocupação crescente dentro e fora da Colômbia sobre a continuidade e o crescimento da atividade paramilitar, principalmente no Norte, Sudeste e Leste da Colômbia. Esses grupos se envolvem em diversas atividades criminais, notadamente o tráfico de drogas e o recrutamento, frequentemente forçado, de números cada vez maiores de ex-paramilitares que abandonaram o Programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração do governo. Os NGAIs têm ainda intimidado e assassinado líderes sociais, representantes de vítimas em processos contra paramilitares, militantes de direitos das mulheres, sindicalistas, defensores de direitos humanos e procuradores, sobretudo os que vem trabalhando em processos de reparação de vítimas dos paramilitares(idem., 2009, p.3).

2.5.

Relação do governo com os grupos armados

O período imediatamente após a morte de Jorge Eliécer Gaitán foi marcado por forte ação repressiva por parte do governo. Em 1951, abriram-se, pela primeira vez, negociações entre liberais e conservadores para viabilizar o desarmamento das guerrilhas que se formaram em decorrência dos primeiros eventos da violência. A principal demanda por parte dos grupos insurgentes era de que eles fossem reconhecidos como guerrilhas(e portanto com objetivos político), e não como criminosos comuns(Palacios, 2006, p.161).

Em seis de outubro de 1951, foi assinado um acordo entre os dois partidos na tentativa de conter a disseminação da violência. Os liberais se comprometeriam a dissuadir as guerrilhas a entregarem suas armas, e o governo conservador se comprometeria a suspender o estado de sítio. Contudo, a proposta não teve continuidade porque houve dissidência entre os líderes do partido Conservador em torno do acordo.

Em 1953, quando o General Rojas Pinilla assumiu o poder, uma das primeiras medidas do novo regime militar incluiu a anistia a presos políticos detidos por atividades de guerrilha e a restauração da liberdade de imprensa. Com a generosidade do plano de anistia de Rojas, 3220 guerrilhas se renderam em seis

semanas⁴¹(Palacios, 2006, p.163). Todavia, nem a anistia nem a utilização da repressão policial fizeram com que os índices de violência baixassem significativamente.

Quando os civis retomaram o poder em 1957, as duas principais legendas partidárias do país entraram num acordo para dar fim à violência partidária, o governo da Frente Nacional(FN). Por um lado, como ressalta Bushnell, houve de fato uma redução decisiva nos índices de violência, a principal preocupação por trás da articulação do acordo(Bushnell, 1993, p.226). No entanto, a consequência dessa orquestração foi o afastamento das demandas de um processo eleitoral que se tornou artificial. As questões sociais que subjaziam à realidade da violência também foram deixadas de fora – questões que diziam respeito à crescente pobreza da população rural e a um processo de concentração de terra agravado pelo fracasso das parcas e tímidas tentativas de reforma agrária⁴²(Safford e Palacios, 2002, p. 353). .

Esse insulamento da esfera política possibilitou que essas diferentes manifestações de insatisfação fossem crescentemente tratadas nos moldes da chamada Doutrina de Segurança Nacional, angariado pelo novo papel que os Estados Unidos passaram a exercer na política do país e da região após a Segunda Guerra Mundial. Esses primeiros momentos de imersão do exército na direção do interior do país configuraram exatamente o contexto de violência política e de ausência de veículos institucionais por trás da formação dos principais grupos guerrilheiros, como as campanhas militares dos anos 1950 e o Plano Lazo, nos anos 1960. Essas diretrizes, intimamente coordenadas com o papel que a política externa americana para a região, foram idealizadas e realizadas com o apoio de agências militares americanas.

Na medida em que as estruturas políticas locais buscaram deliberadamente se insular das potenciais instabilidade e violência presentes nos diferentes espaços do país, a racionalidade que organiza a ação das forças oficiais nesses espaços de

⁴¹ Quando as guerrilhas liberais baixaram suas armas, a iniciativa passou para o lado dos comunistas, que se aliaram a grupos camponeses que se recusaram a atender a oferta do governo. Eles resolveram adotar uma estratégia de auto-defesa, o que trouxe apoio popular para a iniciativa(Palacios, 2006, p.164).

⁴² Entre 1932(onde o censo indicava uma economia de pequenas propriedades agrárias baseada no plantio de café) até a década de 50, houve um grande processo de concentração de terra. Através da violência política, homens comandados por grandes fazendeiros tiraram vantagem da desordem institucional para tomar partes centrais da economia regional através das ameaças de assassinato(Palacios, 2006, p.165).

conflito segue à risca a lógica da ação das forças armadas americanas em suas incursões em países como a Coreia ou o Vietnã.

Em 1978, o Presidente Julio César Turbay Ayala(1978-1982) apresentou a proposta de um novo estatuto de segurança. Esse estatuto de segurança reflete a incapacidade do governo de absorver essas questões como questões políticas e o papel dos militares nas soluções encontradas para os problemas sociais na Colômbia. A proposta do presidente se insere num contexto em que o país enfrentava os maiores índices de segurança desde 1950, o pior ano da violência. Em 1977, havia ocorrido a maior greve geral da história do país, motivada, segundo Avilés(2006a) e Palacios(2006), principalmente pela inflação que então atingia índices sem precedentes. O Estado respondeu ao incidente de forma violenta e, após a greve, os 33 generais que estavam no topo da hierarquia das forças armadas colombianas propuseram modificações da legislação inspirados nas orientações de ‘segurança nacional’ que estavam sendo colocadas em vigor por ditaduras no Chile, Argentina e Uruguais (e no Brasil anos antes). A Suprema Corte declarou tais mudanças inconstitucionais, mas, no ano seguinte, o presidente recém-eleito Turbay Ayala resolveu reinseri-las na forma de um estatuto de segurança(Avilés, 2006a, p.30)

Marco Palacios qualifica esse estatuto como a mais extensiva coleção de restrição das liberdades civis desde a queda da ditadura de Rojas. O estatuto criava novas ofensas e incrementava as penalidades para as existentes. Também subjulgava civis a cortes marciais militares, e estabelecia censura sobre a cobertura promovida por rádio e televisão em relação ao conflito. Mais de 60 mil pessoas foram detidas no primeiro ano de sua implementação. Apesar de nominalmente voltado para o combate de todas as formas de crime organizado, o estatuto foi empregado somente contra a esquerda – e não somente contra os guerrilheiros, mas também contra outros setores(Palacios, 2006, p.197).

O Presidente Belisário Betancur, assumiu o governo com uma proposta de anistia e com o discurso voltado para a necessidade de abertura de negociações. O acordo de anistia do presidente Betancur libertou mais de 1 mil prisioneiros, a maioria afiliados ao M-19. Pouco tempo depois da assinatura do acordo, o procurador geral acusou 50 militares do exército de pertencer ao MAS(ibid., p.202).

Durante o seu governo, o grande foco da política externa americana era a questão do tráfico de drogas. O presidente Ronald Reagan polarizou a sua agenda para a região em torno dessa questão. Apesar disso, com o arrefecimento das tensões da Guerra Fria, suas tentativas de acomodação e de diálogo com os grupos guerrilheiros não causaram impacto na relação com os americanos. Em compensação, não só o processo de paz, mas as medidas que visavam à redução das prerrogativas dos militares e à maior transparência de suas instituições causaram grande contrariedade nas forças armadas.

Após a assinatura dos Acordos de La Uribe(1984), as FARC e o Partido Comunista criaram em 1985 um novo partido político legal, a UP (Palacios, 2006, p.207). Uma vez que o acordo de Betancur com as FARC previa uma trégua, o exército trabalhou em colaboração com proprietários de terra para organizar grupos paramilitares que efetivamente varressem regiões inteiras de simpatizantes da guerrilha. Diante da perseguição sistemática dos membros da UP, as FARC anunciaram, no final de 1985, que deixariam o processo de paz. A UP foi, ao longo dos anos seguintes, dizimada pela ‘guerra suja’ dos paramilitares.

Entre 1985 e 1987, três mil membros da União Patriótica foram assassinados, entre eles o líder nacional do partido, Jaime Pardo Leal. O ponto final no processo de paz de Betancur foi a tomada do Palácio de Justiça em 1985 pelo M-19(Avilés, 2006a, p.43; Palacios, 2006, p.207).

Em 1986, durante a presidência de Virgílio Barco, os paramilitares se engajaram numa campanha de extermínio contra ativistas rurais que eles consideravam comunistas e contra ativistas locais da UP. Esta ofensiva não investiu somente contra os suspeitos de atividade guerrilheira, mas igualmente contra as organizações de direitos humanos e os líderes sindicais(Palacios, 2006, p.210).

Em novembro de 1989, o membro do Partido Liberal e líder do grupo ‘Novo Liberalismo’, Luis Carlos Galán, foi assassinado. O assassinato foi atribuído aos chamados barões da droga, aos quais ele se opunha publicamente⁴³.

⁴³ Enquanto os Americanos pressionavam as autoridades colombianas para o cumprimento termos do acordo de extradição assinado em 1979, os barões da droga apontaram para uma retórica nacionalista, para o apoio de grupos paramilitares como o MAS, e para o suborno para obstruir o processo de extradição(Palacios, 2006, p.205). Como reação a uma campanha de terror lançada pelo cartel de Medellín contra o governo colombiano, o governo Barco requisitou maior assistência dos Estados Unidos. O cartel de Medellín intensificou seus ataques sobre membros da força policial, juízes, políticos, jornalistas e forças governamentais anti-narcóticos. A campanha de

Na violência que tomou conta do país por volta dos anos de 1989-1990, também foram assassinados o candidato da UP, Bernardo Jamarillo, e o do M-19, Carlos Pizarro.

O governo Barco, diante da intensificação dos conflitos entre paramilitares, forças oficiais e guerrilheiros, lançou mão de uma nova versão do estatuto de segurança de Turbay Ayala, chamado Estatuto da Defesa da Democracia. A violência política cresceu durante o governo Barco(Avilés, 2006a, p.113). Com a libertação, por parte do M-19, do ex-candidato à Presidência Álvaro Gómez, o presidente anunciou uma nova iniciativa de paz. Grupos como o M-19 e o EPL aceitaram se desmobilizar, em troca fundamentalmente de participação na assembléia constituinte que estava para ser formada. As FARC e o ELN, alegando que os termos do acordo não consideravam a natureza social e ideológica que estava por trás do movimento guerrilheiro, recusaram a oferta de negociação e juntaram forças na Coordenadoria Guerrilheira Simon Bolívar(CGSB)(Palacios, 2006, p.212)

Diante do impasse em relação às guerrilhas, que se recusaram a negociar, o governo Gaviria optou por empreender um ataque à principal fortificação das FARC, no município de La Uribe, onde os guerrilheiros costumavam receber delegações do governo para negociar desde 1984(Chernick, 1999). Depois do sucesso relativo dessa iniciativa militar, o governo entrou novamente em negociações com a guerrilha. Os diálogos foram conduzidos pelo governo sem ter um cessar-fogo como condição inicial, na Venezuela(Caracas) e no México(Tlaxcala). O assassinato do ex-ministro Argelino Quintero e do representante diplomático das FARC Daniel García acabaram por inviabilizar as negociações(Posso, 2004).

Em novembro de 1992, o governo declarou ‘estado de comoção interna’⁴⁴ depois que membros do grupo guerrilheiro atacaram uma estação de polícia em

violência urbana, no entanto, conseguiu seu principal objetivo. A nova constituição, outorgada em 1991, tornava a extradição de colombianos um ato inconstitucional. A extradição só voltou a entrar na lista de opções constitucionalmente passíveis de serem adotadas durante o governo Samper(Palacios, 2006, p.254).

⁴⁴ Uma das mudanças mais significativas da constituição promulgada em 1991 é a regulamentação do Estado de Sítio(a partir de então referido como ‘Estado de Comoção Interna’). A partir daquela data, ele estaria restrito a um período de 90 dias e sujeito a aprovação do Senado para até dois pedidos de extensão de mais 90 dias cada. Entre 1946 e 1991, a Colômbia foi governada, em diversas ocasiões, sob a circunstância do Estado de Sítio(Avilés, 2006a, p.62). Por outro lado, a nova constituição cerceia os veículos institucionais de resistência à agenda político-econômica do governo. A nova legislação torna mais fácil ao governo banir greves em setores específicos da

Putumayo. 26 homens foram mortos no incidente. Esse evento foi o que decretou o fim de um processo de negociação que já andava lento e representava uma mudança para uma postura mais repressiva por parte do governo⁴⁵(Avilés, 2006a, p.93).

As elites agrárias e setores do exército pressionavam para que uma política para a construção de milícias civis voltasse a se desenvolver, apesar de os decretos de 1989 indicarem que o exército não podia armar diretamente os grupos civis de autodefesa. O medo de que essas milícias civis viessem a se tornar grupos paramilitares, como os grupos de autodefesa do passado, não impediu Gavéria de buscar formas de por o projeto em prática.

A partir do decreto 356, de Fevereiro de 1994, Gavéria estabeleceu os serviços especiais de vigilância e segurança. O decreto presidencial permitia que qualquer um, com a autorização do Ministério da Defesa providenciasse sua própria segurança. Essa foi a base legal das Associações Comunitárias de vigilância Rural- CONVIVIR. Essas organizações deveriam estar limitadas a uma função defensiva, apoiando as forças armadas com trabalho de inteligência nas comunidades locais. Até 1997, mais de 500 CONVIVIR foram fundadas, o que significava mais de 10 mil homens armados.

A regulação sobre essas organizações era quase inexistente, uma vez que, segundo Avilés, o governo dedicava poucos recursos para o trabalho de supervisão. Depois de uma montanha de relatórios de organizações de direitos humanos indicando os abusos cometidos pelas organizações inscritas nos programas, das evidências de ligações entre as CONVIVIR e os grupos paramilitares, e de críticas internacionais vindas inclusive da Organização das Nações Unidas, a administração Samper suspendeu a criação de novas associações(ibid., p.118-119).

O governo Samper já começa com a posição fragilizada. Na eleição de 1994, foram liberadas fitas gravadas de conversas particulares que continham evidências de que a campanha de Samper estava sendo parcialmente financiada

indústria, com líderes governamentais freqüentemente acusando líderes sindicais de atos terroristas a partir do momento em que se engajam em protestos sociais. O governo proíbe o direito de greve a um conjunto amplo de serviços públicos que não são necessariamente essenciais. A constituição passa ainda a lhes garantir autoridade para demitir sindicalistas que participam em greves ilegais.

⁴⁵ Entre 1992 e 1993, durante a escalada da atuação militar do governo Gavéria, o número de torturas cometidas por agentes de Estado(polícia, forças armadas, DAS, polícia judicial) aumentou em 23% e as execuções extra-judiciais aumentaram em 18%(Avilés, 2006a, p.96).

pelo dinheiro do Cartel de Cali. Em 15 de abril de 1995, o Procurador Geral da República abriu formalmente uma investigação sobre a relação de Samper com o cartel (Avilés, 2006a, p.75). Em resposta a essas acusações, o governo americano retirou a certificação até então atribuída ao governo colombiano.

A perda dessa certificação em março de 1996 acarretou a interrupção do crédito governamental e da assistência financeira às corporações transnacionais com base nos Estados Unidos que estivessem investindo na Colômbia e abriu a oportunidade para a imposição de sanções. As sanções poderiam incluir a eliminação do tratamento diferencial para as exportações colombianas, o direito de pouso para seus aviões e helicópteros vinculados nos Estados Unidos e o aumento do imposto alfandegário em até 50% do valor das exportações do país. O cálculo estimado da perda potencial envolvida nessas medidas chegaria a US\$13,7 milhões; além da possibilidade de que os Estados Unidos trabalhassem ativamente para cortar a ajuda financeira internacional (ibid., p.79-82)

Aliado ao constante enfrentamento da política externa americana, Samper teve que lidar ainda, em muitos momentos, com a oposição dos militares em relação a suas medidas. Durante a administração Samper, líderes militares de grande expressão, como o General Harold Bedoya, vieram a público criticar tentativas de negociação com grupos armados, assim como se opor à pressão exercida pelo governo através das agências de direitos humanos para ampliar a adesão às normas de direitos humanos por parte dos militares⁴⁶ (ibid., p.76).

Por ocasião de um ataque das guerrilhas à base militar de Las Delicias, em 30 de agosto de 1996, o governo Samper trabalhou no sentido de negociar a libertação dos prisioneiros – em negociação que envolvia a desmilitarização temporária da região de La Uribe, no Sul da Colômbia. Samper enfrentou oposição pública do comandante das Forças Armadas, General Harold Bedoya⁴⁷.

⁴⁶ Samper anunciou, logo no início de seu mandato, uma estratégia para reforçar os decretos de 1989 de combate ao paramilitarismo. Ele planejava o estabelecimento de unidades de investigação das violações de direitos humanos que iriam trazer os membros dos grupos de auto-defesa e os grupos de vigilância privados, assim como os militares envolvidos na organização e no apoio desses grupos, para à justiça (Avilés, 2006a, p.117).

⁴⁷ A remoção das FARC da sua Base Sul em La Uribe foi um dos primeiros atos do governo Gaviria e foi altamente apoiado pelo auto-comando militar. O governo Samper propôs reverter essa decisão e foi severamente criticado pelos militares. No início de 1995 as FARC propuseram que o município de La Uribe fosse desmilitarizado como uma garantia para a sua segurança para que negociações de paz fossem iniciadas. Em 18 de Maio o Presidente Samper sugeriu que ele estava aberto para a idéia da desmilitarização da zona. O processo foi irreparavelmente obstruído pela redação de um memorando por parte dos comandantes das Forças Armadas. Nele, os

Samper procedeu à desmilitarização e, uma semana após a libertação dos prisioneiros, destituiu o General Bedoya do comando das forças armadas, alegando ‘razões de Estado’. Isso causou grande descontentamento nas fileiras militares, tendo alguns chegado a insistir que o General se recusasse a entregar o cargo, mas este acabou optando por não se insurgir contra a ordem do Presidente(Avilés, 2006a, p.86).

Em novembro de 1995, Samper declarou estado de comoção interna em resposta ao assassinato do político conservador Álvaro Gómez. Esse estado de emergência permaneceria ativo durante boa parte de 1996. Em abril de 1996, Samper lançou o decreto 717, que estabelece ‘zonas especiais de ordem pública, nas quais autoridades militares adquirem controle operacional sobre o território e sobre todas as autoridades civis nestas zonas.

As prerrogativas especiais atribuídas aos militares nessas zonas incluíam a viabilidade de conduzir buscas e de deter qualquer pessoa considerada suspeita sem mandato judicial. Em agosto de 1996, o presidente Samper propôs um conjunto de reformas constitucionais que iriam eliminar o papel da corte constitucional de rever a constitucionalidade do Estado de Emergência e eliminar o tempo limite de sua duração estabelecido pela constituição de 1991. Essas propostas eventualmente seriam derrotadas.

“Apesar de o governo americano formalmente ter cortado a ajuda militar em 1996, as relações entre as Forças Armadas Colombianas e os Estados Unidos não se encerraram. Por exemplo, 726 receberam treinamento do Comando de Operações Especiais do Departamento de Defesa dos EUA no ao fiscal de 1996 (Priest, 1998). Em 1996 haviam 28 enviados das Forças Especiais Americanas na Colômbia, e oficiais e soldados colombianos eram os principais recebedores de treinamento contra-insurgente no Instituto de Cooperação e Segurança do Hemisfério Ocidental do Exército Americano(Escola das Américas). Mais de 150 colombianos que se graduaram nesse instituto foram acusados de violações de direitos humanos por organizações de direitos humanos nos anos 1980 e 1990 (Leech, 2002, p.26-27). Além disso, a assistência americana aos militares e à polícia nacional colombiana- que não estava impedida de receber ajuda- triplicou de US\$28,5 milhões em 1995 para perto dos US\$100 milhões em 1997 (Priest 1998). Finalmente, o Programa de Treinamento de Intercâmbio Combinado Conjunto(Joint Combined Exchange Training) do Pentágono foi efetivo ao permitir o contínuo treinamento dos soldados colombianos, apesar das restrições colocadas sobre a ajuda antinarcóticos em 1996 e 1997(Center for International Policy, 2001)”(Avilés, 2006a, p.103).

militares questionavam a constitucionalidade da desmilitarização e levantavam suspeitas a respeito do potencial perigo a que estariam submetidos os soldados envolvidos no processo de desmilitarização(Avilés, 2006a, p.75).

Já na campanha presidencial, Pastrana se comprometeu a um encontro pessoal com os líderes das FARC para discutir o estabelecimento de negociações e a possibilidade da criação da ZD. Pastrana também tentou se encontrar com líderes da ELN, mas estes se recusaram.

A ZD foi criada e instalada pela primeira vez em 7 de novembro de 1998. A princípio, ela só permaneceria em vigor por um período de 90 dias, contudo Pastrana chegou a prolongar esse prazo em 11 oportunidades; ela acabou por se manter praticamente durante o governo todo(Isaacson, 2003).

Na ocasião, representantes das FARC chegaram a fazer uma viagem de avião junto com representantes do governo colombiano por diversos países da Europa, o que significou para as FARC um passo no sentido de seu reconhecimento político(Latin America Report, 2002). Contudo, o grupo não conseguiu seguir uma estratégia de reconhecimento coerente, tanto no tocante a buscar a participação internacional na mesa de negociação quanto a buscar a discussão sobre o cumprimento de normas que pudessem lhe angariar status político para negociar.

O discurso de Pastrana enfatizava, desde o primeiro momento, a importância da presença da comunidade internacional para inspecionar e monitorar a resolução do conflito e o cumprimento dos acordos(Carvajal e Pardo, 2002). Entretanto, a participação internacional na negociação foi bastante restrita pelo menos até março de 2001. No início, o governo tentou evitar o envolvimento de outros atores como a Igreja Católica, ou a sociedade civil. Rejeitou ofertas de assistência direta das Nações Unidas, dos governos europeus e mesmo dos EUA. Contudo, paulatinamente esses atores começaram a ser inseridos na negociação. Em março de 2001, foi criada a Comissão Facilitadora de Países Amigos(CFPA); que, no entanto, ficou apenas como observadora até o início de 2002.

No final de 2001, as negociações foram interrompidas pelo assassinato do ex-Ministro da Cultura Araújo Nogueira e pelo bloqueio à entrada do político liberal Horácio Serpa no interior da ZD. O presidente estava prestes a invadir a ZD e dar fim ao processo, mas, nesse momento, o porta-voz das FARC Raúl Reyes declarou o interesse de negociar com a CFPA. A ZD foi prolongada pela 11ª vez até abril de 2002, a seis semanas da eleição presidencial. Dia 20 de fevereiro as FARC seqüestram o senador Eduardo Guechem. O presidente Pastrana deu por encerrada qualquer tentativa de negociação, acusou as FARC de

serem um grupo terrorista e deu ordens às Forças Armadas para a imediata retomada de ZD.

A administração de Álvaro Uribe não somente aumentou muito significativamente o gasto público com o orçamento militar, como também implementou outras estratégias como parte do seu programa de segurança democrática. O programa foi lançado a partir de discurso do presidente Uribe no dia 29 de Junho de 2003, em Putumayo. A segurança do país deveria ser garantida pela maior presença das autoridades nacionais ao longo do território.

As relações entre civis e militares durante o governo Uribe têm sido próximas, e o Governo Uribe tem desconsiderado estratégias de negociação com as guerrilhas; evitando inclusive medidas de caráter mais simbólico para equacionar o problema das violações sistemáticas de direitos humanos produzidas pelos militares. O presidente Uribe criticou abertamente os grupos de direitos humanos por relatarem os abusos dos militares, sugerindo que elas atuam como ‘fronts’ dos terroristas(Mason, 2003, p.400).

O Plano Patriota, principal iniciativa da Política de Segurança Democrática foi iniciado no final de 2003 com o intuito de ocupar uma área central para as operações das FARC, onde se localizavam os departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta e Vaupés(áreas de presença substantiva das FARC). Essa operação previa também a captura de seus líderes e sua extradição para os Estados Unidos. O Plano foi fundamentalmente financiado pelo governo, contudo contou com a contratação de 600 mercenários e com a supervisão e com o aconselhamento militar de 800 especialistas americanos(Hylton, 2006, p.116).

Segundo Forrest Hylton(2006), ao ameaçar fundamentalmente só as áreas controladas pelas FARC, o Plano Colômbia ajudou os paramilitares a se consolidarem sua empresa criminal e a integrarem comoum instrumento político(Hylton, 2006, p.109-110). Os paramilitares passaram a se instalar despreocupadamente em departamentos como Córdoba e Magdalena, e a controlar a política local, ameaçando qualquer opositor aos candidatos aos quais estivessem associados. Hylton denuncia que, nas eleições para o Congresso de março de 2002, candidatos que eram em alguma medida ligados aos interesses dos paramilitares ganharam de 30 a 35% das cadeiras(ibid., p.114)

Primeiramente por meio de decretos executivos e, depois, por meio de legislação antiterrorista, Uribe começou a prover os militares de poderes de

polícia. A primeira lei antiterror, de abril de 2003, tinha por intuito prover as forças de segurança do Estado, entre policiais e militares, de poderes legais de caráter permanente para interceptar as comunicações, para conduzir buscas domiciliares e para prender indivíduos sem mandato judicial.

Uma segunda lei antiterror foi submetida pelo Executivo ao Congresso em julho de 2003, com foco na reforma do código penal, da regulação da expedição de processos judiciais e das punições para uma série de crimes pretensamente relacionados a atos de terrorismo. Além dessas leis, o governo propôs uma reforma constitucional e do sistema judicial ampla, que incluía restrições às competências da corte constitucional de justiça.

Outro processo que marcou o programa do Governo Uribe foi a mobilização da população civil na tentativa de restauração da ordem pública. A política de segurança democrática conclamava a solidariedade e a cooperação dos cidadãos em defesa da democracia. Em campanha, o presidente anunciou que pretendia iniciar uma rede de mais de um milhão de colaboradores civis e informantes pagos para obter informações sobre a guerrilha.

Entretanto, sua medida mais significativa foi a de organizar milícias camponesas semi-treinadas cujos membros operariam em suas próprias comunidades. Elas são alistadas nos batalhões ou brigadas para três meses de treinamento básico e depois retornam para suas comunidades, onde a princípio serviriam como guardas municipais diurnos e durante a noite voltariam para suas casas. Isso significava uma volta da Estratégia das CONVIVIR(Avilés, 2006a, p.136).

Todavia, o fato de estarem servindo em suas próprias comunidades fez com que eles e suas famílias fossem facilmente identificáveis e se tornassem alvos frequentes das FARC e das ELN(Latin America Report, 2003a, p.3-4). Dessa forma, civis estariam sendo expostos a níveis inaceitáveis de risco. Ambos os lados ameaçam os civis, já que as FARC seqüestram as famílias dos soldados camponeses e de suspeitos de serem colaboradores e informantes(ibidem). A conclusão é que, diante das novas prerrogativas que o Estado assumiu no governo Uribe e da expansão de seus instrumentos de segurança, a condição efetiva de segurança dos indivíduos inseridos no conflito está cada vez mais degradada.

O governo, reivindicando os poderes a ele conferidos pelo artigo 213 da constituição, decretou, a partir de 11 de agosto de 2002, estado de comoção

interna durante noventa dias, com uma extensão por outros noventa conseguidos em Novembro de 2002 mediante uma aprovação do senado.

Uma das principais preocupações das organizações de direitos humanos foi o comportamento das forças de segurança nas Zonas de Reconciliação e Consolidação(ZRCs), criadas pelo governo Uribe para viabilizar uma atuação mais dinâmica e eficiente das forças públicas. Essas forças, que dentro de um quadro de comoção interna já tinham suas competências ampliadas, dentro das ZRC receberiam poderes especiais. Nas ZRCs os militares tinham o poder inclusive de restringir o movimento das pessoas e impor toques de recolher.

Membros do governo freqüentemente descredibilizam as críticas contra a sua atuação dizendo que se tratam de declarações sem fundamento e ideologicamente fundamentadas. Eles se referem a tais declarações e grupos inserindo eles na linguagem de uma política anti-terrorismo. Dessa forma, os integrantes das ONG's são acusados pelo governo de serem 'advogados do terrorismo', ou 'terroristas de terno'. Eles usam o argumento de que se os críticos do programa de segurança acabam por minar a resiliência do programa do governo e a moral das tropas, e dessa forma colocam todo o projeto político em risco. De acordo com sindicalistas, vários setores da sociedade, particularmente nas cidades, se tornaram complacentes a respeito das atrocidades sendo cometidas e se mostram dispostos a aceitar as violações de direitos humanos como efeito colateral inevitável da política de segurança(Latin America Briefing, 2009, p.6).

2.6.

Conclusão

Tentar recuperar os diferentes elementos presentes nos contextos de criação e de consolidação dos cursos de ação das guerrilhas é um exercício importante para desvencilharmos a análise dos essencialismos por meio os quais dos quais muitas leituras buscam as respostas para a produção e a reprodução da violência no espaço social do conflito colombiano. Essa análise disposicionalista nos indica que os diferentes agentes que atravessam esse espaço manifestaram disposições a negociar e a combater. Ao contrário do que poderia sugerir um raciocínio simplista e monocausal, o acionamento e a inibição de tais disposições não estabelecem uma ligação direta com a relação de força entre os agentes (tal

hipótese só poderia nos levar à conclusão de que os agente são em diversos momentos ‘irracionais’, quando não abertamente esquizofrênicos), mas só pode ser reconhecida através de uma análise cuidadosa do contexto.

Um dos elementos centrais na formação desses padrões de racionalidade está na formação das Forças Armadas Colombianas. Constituída no início do século XX, essa instituição, a princípio, não teve papel central. Não tinha representantes no plano político nem presença consolidada no interior do país, onde os grandes proprietários de terra garantiam sua segurança através do recrutamento de milícias privadas. Isso mudou com a onda de protestos sociais que se iniciou a partir dos anos trinta, com a chegada dos liberais ao poder. É esse momento e a necessidade de controlar os protestos sociais que marcam, de acordo com Alain Rouquie e Stephen Suffern(1994), a modernização e a expansão do papel do exército colombiano, assim como da polícia nacional. Essa ambigüidade em relação ao papel do exército e da polícia multiplica a capacidade do Estado de mobilizar esses profissionais para a repressão política de determinados grupos.

Os Estados Unidos exercem também um papel decisivo sobre a formação e socialização do exército colombiano, assim como sobre a reafirmação do seu papel na estrutura social como um todo. A imposição da agenda contra-insurgente por parte dos Estados Unidos tomou formas diferentes ao longo do tempo, mas existe grande correspondência social entre os grupos enquadrados em categorias como ‘comunista’, ‘narco-guerrilheiro’ e ‘terrorista’, assim como a criminalização das atividades e demandas desses mesmos grupos. Tal sinaliza que, dentro de diferentes contextos, a utilização desses instrumentos de controle e monitoramento têm efetivado e reproduzido sistematicamente a marginalização desses determinados sociais.

O processo de privatização da violência que prevalece em vários espaços no país ocupa um papel particularmente perverso nessa conjuntura. Diante de um processo incompleto de monopolização do uso da força, a militarização do interior do país teve como conseqüência o desenvolvimento de diferentes grupos de autodefesa, de esquadrões de extermínio e de grupos guerrilheiros. Em função de sua informalidade, eles são socializados nesses mesmos esquemas de percepção que reificam a intratabilidade do conflito e a transformam numa profecia auto-realizável; contudo sem estarem sensíveis aos constrangimentos institucionais aos quais os militares estão sujeitos. São esses outros veículos que podem atribuir um

papel a outros atores, que carregam diferentes formas de pensar e lidar com o conflito.

Apesar dessa ‘cumplicidade ontológica’ entre militares e paramilitares ser um elemento fundamental da socialização reiterada dessa disposição associada ao *habitus* do profissional de segurança, a magnitude da sua manifestação no espaço social do conflito colombiano parece estar em alguma medida condicionada pela densidade que o campo transacional dos profissionais de segurança atinge na esfera internacional. Do período da *deténite* até o início de 2002, no qual tais constrangimentos diminuíram de intensidade, foi possível observar diferentes mecanismos atuando, com maior ou menor sucesso, para diversificar os espaços de diálogo entre o governo e os grupos insurgentes.

É nesse sentido que a ascensão do governo Uribe parece cercar ainda mais esses canais. A imediata cumplicidade entre a nova postura da política externa americana, o discurso do presidente de militarização da sociedade e o consenso da elite colombiana em torno da inviabilidade do processo de paz (principalmente depois da forma como o último fracassou, em 2002) resultaram numa grande autonomia da ação dos militares, sem os constrangimentos institucionais, domésticos e internacionais, que poderiam estar atuando – esvaziados que estes estão em recursos e legitimidade.

3

A segurança humana e as Populações Internamente Deslocadas na Colômbia

3.1.

Introdução

A segurança humana atualmente é reivindicada por diferentes governos e organizações como uma mudança paradigmática na formulação de políticas no âmbito internacional. Apesar da dificuldade de localizar exatamente onde a discussão começou, o espaço que ela alcançou na academia e na formulação de políticas (*'policy-making'*) é relativamente recente. Diferentemente de outros debates presentes na discussão da abertura do conceito de segurança na década de 1990, voltados para a prática mais desenvolvidos a partir do espaço acadêmico, várias redes de ativistas e foros multilaterais (com destaque para o Sistema das Nações Unidas) tiveram proeminência no desenvolvimento desse conceito.

Nós buscaremos nesse capítulo discutir a questão da segurança humana através das ferramentas do conceito de campo. Tal opção tem por objetivo ressaltar o papel desses praticantes na construção não só desse conceito, mas do conjunto de práticas que se articula através dele. A pertinência do conceito de campo se coloca na medida em que buscaremos analisar o papel do uso da segurança humana na análise dos deslocamentos de população sem recorrer seja a uma 'essência' *a priori* do que significa ou deveria significar a segurança humana, seja à presença nominal do conceito de segurança humana no discurso dos atores envolvidos no processo de produção de políticas para atendimento das populações internamente deslocadas. Nós buscaremos entender a segurança humana não só como uma formulação que está em disputa no âmbito do internacional, mas como uma noção que exerce efeito sobre diferentes contextos de diferentes formas, de modo que não é possível esgotar as diferentes propriedades de seus diferentes usos numa definição nominal.

Para proceder à análise do conceito da segurança humana e de seu papel no contexto que nos interessa, nós elencaremos algumas⁴⁸ das principais características do conceito de campo e as aplicaremos na análise dos debates em torno da segurança humana e dos deslocamentos internos de população. Tomando como referência os trabalhos de Bernard Lahire, Pierre Bourdieu e Martín Criado, nós podemos ressaltar três características fundamentais de um campo de práticas: 1- por sua caracterização como um espaço social conflitivo, o campo é marcado pela presença de posições sociais que refletem uma relação de forças material e simbólica em torno da representação legítima do mesmo.; 2- por sua caracterização como um espaço social de dominação simbólica ou ideológica, a capacidade de comunicação que permite aos praticantes do campo exercerem sua *expertise* em diferentes domínios sociais não é neutra, mas reflete o exercício de uma engenharia de poder que o campo tenta tornar invisível, ao pretender tornar ‘naturais’ algumas divisões político normativas que são construídas e consolidadas pela própria presença do campo; 3- por sua caracterização como um campo produtivo ou generativo, o campo apresenta a constituição de objetos sociais onde os agentes praticantes empregam sua *expertise* para condicionar a constituição de determinado objeto a partir de sua visão de mundo

Após essa discussão, procederemos a uma análise da aplicação desse arcabouço normativo à proteção internacional das PID no contexto colombiano. Concluiremos argumentando como as diferentes posições que se fazem presentes tanto no campo da segurança humana quanto na constituição desse arcabouço normativo implicam um enquadramento específico não só sobre no que consiste a condição de deslocado, como sobre qual a responsabilidade do Estado e da sociedade colombiana em relação ao fenômeno. Além disso, buscaremos discutir no final que, enfatizando a dimensão simbólico-ideológica da segurança humana, podemos argumentar que a centralização dos instrumentos para o atendimento dos deslocados nas mãos do Estado tem por efeito a produção de uma lógica que dissocia o fenômeno do deslocamento da dinâmica de violência e expropriação

⁴⁸ Existem duas ferramentas fundamentais da análise do conceito de campo que estão presentes na análise dos três autores aos quais me refiro e que não discutiremos aqui: é a presença de um capital e um *habitus* específicos inerente ao campo que está sendo estudado. A utilização adequada desses instrumentos demandaria uma pesquisa empírica relativamente à análise detalhada dos praticantes desse campo que o presente estudo não se propõe nem tem condições de realizar. Como as propriedades das ferramentas analisadas e a viabilidade de sua aplicação para o contexto em questão estão discutidas e justificadas no trabalho, entendemos que tais ausências não comprometem a viabilidade da análise.

que estão na sua origem, e dessa forma reforça e legitima o discurso do Estado da ‘Guerra contra o Terror’ na medida em que exerce um papel ativo no desvencilhamento do Estado em relação à sua responsabilidade para com a produção da violência e dos deslocamentos internos.

3.2.

O campo como um campo de posições

3.2.1.

O conceito dentro dos estudos de segurança

Pauline Kerr(2007) enfatiza o fato de que, apesar de não necessariamente haver um consenso sobre o significado da segurança humana, ela pode ser objetivamente distinguida da segurança centrada no Estado. Para os que advogam a segurança humana, esta é um fim em si mesmo, fim para o qual a segurança do Estado é apenas um meio, configurando uma resposta historicamente específica(Kerr, 2007, p.93-94). Contudo, o debate em torno da questão da segurança humana não tem, como poderia parecer à primeira vista, de propor uma política que se oponha frontalmente àquilo que seria, dentro de um determinado contexto, uma orientação de segurança nacional ou estatal. Como demonstram claramente MacFarlane e Khuong(2006), a ambição consiste em conceber a segurança humana como uma condição primária, que estaria associada a um significado mais universal e essencial do conceito de segurança. A noção de segurança estatal ou nacional seria apenas uma resposta possível para o dilema da segurança humana. Uma resposta contingente no tempo, e cujos limites estariam começando a ser, cada vez mais, desafiados:

“Nós sugerimos que durante grande parte da história da teorização sobre o Estado, este tem sido concebido, ao menos parcialmente, como uma resposta à segurança dos indivíduos e grupos. Isto é geralmente acompanhado por uma obrigação implícita ou explícita do Estado, perante os cidadãos. Quando o Estado falha em fazê-lo ou quando se torna uma ameaça a seus próprios cidadãos, a reivindicação do Estado pela lealdade de seus cidadãos fica diminuída. Para colocar de outra forma, o Estado têm frequentemente sido concebido como uma resposta à necessidade humana por segurança, que é primária. Apesar da reivindicação do Estado de uma posição privilegiada em assuntos de segurança ter se tornado mais forte ao longo do tempo, ela raramente foi absoluta e geralmente foi acompanhada, em gradações

variadas de qualificação, por princípios que defendiam o espaço pessoal vis-à-vis a comunidade política”(MacFarlane e Khuong, 2006, p.26)

Ainda segundo os referidos autores, a segurança humana oferece uma contribuição relevante na medida em que redireciona nossa atenção para quatro questões fundamentais nas relações internacionais: primeiramente, reafirma que a prática da segurança deve ter como objetivo fundamental a proteção do indivíduo, e não do Estado; e dessa forma nos oferece uma ferramenta pertinente para enriquecer um debate intelectual que trabalha com noções freqüentemente reificadas de Estado. Em segundo lugar, o conceito reflete as questões centrais de segurança do mundo pós-guerra fria de uma forma que as abordagens centradas na segurança nacional não fazem. Provê, portanto, um novo vocabulário para descrever e fazer entender as conseqüências humanas das guerras civis e internas. A insegurança humana seria um termo apto e compreensivo para capturar a ameaça da sobrevivência física. A terceira questão aborda a incorporação de iniciativas de segurança humana por parte de Estados e de organizações regionais, como elementos de sua política externa e de segurança. E, finalmente, para além no nível do Estado e do nível regional, reconhecer ameaças enfrentadas por civis inocentes em guerras civis ou conflitos étnicos como questões de segurança aumentaria a possibilidade de ação por parte das Nações Unidas(MacFarlane e Khuong, 2006, p.228-229).

A análise da realidade internacional que subjaz a essa literatura compreende que esse novo ambiente de segurança que está sendo descrito pelos especialistas exige a formulação de novas ferramentas para que possamos enfrentá-lo. Os mecanismos de preservação necessários para enfrentar certas ameaças que se apresentam contemporaneamente simplesmente não existem, na medida em que a emergência dessas novas ameaças estaria sendo relevada. A configuração de segurança do mundo Pós-Guerra Fria, marcado pela globalização e pelo avanço tecnológico, seria claramente diferente do que era até recentemente(Alkire, 2003, p.11). Isso não necessariamente significa que o conceito de segurança humana seja incompatível com a adesão de políticas centradas no Estado. Esses argumentos, contudo, por não assegurarem adequadamente a segurança das pessoas dentro dos Estados em relação a certos

fenômenos, não deveriam gozar do papel privilegiado que usufruem no entendimento da segurança(Kerr, 2007, p.91).

Como apresentado pelos diversos autores, o que está em questão no crescente investimento no estudo e na prática da segurança humana é justamente sua instrumentalidade para preservar e estabilizar a segurança internacional(Hampson, 2008, p.232). A segurança humana implica uma ampliação e nova priorização dos determinantes da segurança, dando centralidade à segurança dos indivíduos, em lugar da dos Estados. Essa abordagem amplia o número de variáveis sociais e de desenvolvimento como sendo capazes de constituir uma ameaça à segurança internacional(Duffield & Waddell, 2006, p.1).

Até hoje não existe um consenso consolidado a respeito do que chamamos segurança humana, seja sobre seu real significado, seja sobre as implicações de um suposto paradigma da segurança humana para o estudo e para a prática das relações internacionais(Hampson, 2008, p.230). Por um lado, a abrangência do conceito de segurança humana nos permite mobilizá-lo para abordar dilemas muito distintos através de estratégias de ação muito diversificadas, como a criação do Tribunal Penal Internacional, o combate às minas terrestres, as discussões em torno da assinatura do Protocolo de Kyoto, os programas que buscam atender às mulheres e crianças envolvidas em conflitos armados, etc.

Por outro lado, muitos críticos argumentam que esse excesso de flexibilidade leva a definição a perder completamente a sua funcionalidade(Paris, 2001, p.90). Roland Paris(2001, p.90) afirma que a multiplicidade de agendas e de definições reivindicando a segurança humana, longe de ser uma virtude, tem como consequência sua incapacidade de servir de guia para a formulação de política consistente por parte dos diferentes atores. As divisões entre as diferentes escolas ou leituras da segurança humana fazem com que os críticos se tornem ainda mais céticos em relação à capacidade do conceito de desafiar a noção estadocêntrica de segurança(Kerr, 2007, p.98).

Outro crítica comum acusa a securitização de assuntos que poderiam ser resolvidos politicamente de forma mais eficiente. Uma vez que Estados já têm uma longa tendência de associar ao conceito de segurança uma predisposição para usar a força militar, a abordagem da segurança humana, ao introduzir e legitimar todo um novo conjunto de temas passíveis de serem securitizados, acaba, de

forma não-intencionada, por levar soluções militares para problemas políticos e sócio-econômicos(MacFarlane e Khuong, 2006, p.242).

Essa crítica busca imputar aos que advogam a segurança humana o ônus da ampliação simultânea do conceito em seu eixo vertical até o horizontal⁴⁹. Essa ambigüidade não se verifica, entretanto, na discussão da maioria dos autores que defendem a pertinência do conceito, uma vez que eles estabelecem nitidamente a prevalência da ampliação vertical sobre a horizontal. A característica fundamental da segurança humana sua condição de paradigma centrado nos indivíduos. É por colocar o indivíduo como seu objeto de referência que ela se distingue das leituras de segurança centrada no Estado(Alkire, 2003, p.3). O relatório *Human Security Now*, redigido pela Comissão sobre Segurança Humana(CSH), organizada no âmbito da ONU em 2003, estabelece de forma inequívoca essa prioridade:

“Segurança centrada no indivíduo- e não no Estado

A Comunidade Internacional precisa urgentemente de um novo paradigma de segurança. Por quê? Porque o debate sobre segurança mudou dramaticamente desde o início da segurança baseada no Estado advogada no século XVII. De acordo com essa idéia tradicional, o Estado monopolizaria os direitos e meios para proteger seus cidadãos. O poder do Estado e a segurança do Estado seriam estabelecidas para sustentar a ordem e a paz. Mas no século XXI, os desafios tanto à segurança quanto a seus protetores se tornaram muito mais complexos. O Estado continua como o provedor fundamental da segurança. Contudo ele freqüentemente não consegue cumprir suas obrigações de segurança- a as vezes se tornou mesmo fonte de ameaça para a sua própria população. É por isso que a atenção deve agora se deslocar da segurança do Estado para a segurança dos indivíduos- para a segurança humana”(Comission on Human Security(CHS), 2003, p.2).

De fato, não apenas a necessidade ou a pertinência, mas a própria inteligibilidade da noção de segurança humana dependem da objetividade da distinção entre a segurança do Estado e da segurança do indivíduo. A abordagem da segurança humana, em sua concepção, se desenvolve paralelamente a um movimento no debate sobre desenvolvimento econômico e no direito internacional de mudança de ênfase da busca de objetivos instrumentais aos Estados (como crescimento econômico e os direitos dos Estados) para o desenvolvimento

⁴⁹ Emergiu, principalmente a partir do final da Guerra Fria(embora haja antecedentes) uma série de debates voltados para a ampliação do conceito de segurança. O debate sobre a segurança humana é, inclusive, uma de suas dimensões que ganhou maior repercussão. Dentro desse debate, convencionou-se, por parte de alguns autores, analisar as possibilidades de ampliação do conceito de segurança através de dois eixos: o eixo vertical(referente ao objeto da Segurança, podendo variar do Estado ao indivíduo) e o eixo horizontal (que diz respeito ao conjunto de temas e setores passíveis de serem reconhecidos como questões de segurança(questões ambientais, econômicas, etc.) (Buzan, 1991; Walker, 1997; Smith, 2005)

humano e para os direitos humanos(Alkire, 2003, p.3). A segurança humana carrega, portanto, uma herança de uma tradição política e filosófica centrada na irreduzibilidade da condição humana – uma herança que remonta à filosofia política do liberalismo(Kerr, 2007, p.92). Disso advém que um dos principais desafios para se pensar consistentemente a segurança humana, inclusive por sua vocação cosmopolita, envolve discutir em que medida indivíduos em sociedades diferentes percebem as ameaças de segurança humana através de estruturas cognitivas de referência diferentes. O liberalismo inerente à segurança humana tem que avaliar em que medida essas barreiras trans-culturais obstruem a coordenação de políticas de atendimento das ameaças identificadas como questões de segurança humana(Hampson, 2008, p.240).

3.2.2.

Antecedentes ao debate sobre segurança humana

O conceito de segurança humana é um desenvolvimento recente de argumentos anteriores centrados no ser humano, cuja proposta incluía o desenvolvimento de políticas para prover segurança às pessoas em suas práticas cotidianas(Kerr, 2007, p.91). Ele reflete uma agenda de preocupações de longa data discutidas em diversos mecanismos da ONU ainda durante a Guerra Fria, envolvendo debates críticos tanto em torno do conceito de segurança nacional quanto daquele de desenvolvimento nacional(Hampson, 2008, p.229-232). O contexto da emergência da segurança humana é marcado, segundo diversos autores, pela influência crescente de um liberalismo cosmopolita no sistema internacional no Pós-Guerra Fria. A adesão crescente a tais normas seria demonstrada pela Declaração Universal de Direitos Humanos, pela Convenção de Genebra e por seus protocolos adicionais, pela criação do Tribunal Penal Internacional, entre outros instrumentos (Duffield & Waddell, 2006, p.2).

O esforço para se definir a segurança humana por meio de um debate em torno da noção de desenvolvimento ganhou força no início dos anos 1990, com a publicação dos relatórios de desenvolvimento humanos do PNUD de 1993 e 1994. Esse movimento foi contido a partir da metade dos anos 1990, desafiado pelo discurso da necessidade de proteção física. No final dos anos 1990, houve uma tentativa de reforçar o discurso baseado no desenvolvimento

humano, contudo sem restabelecer o papel prevalecente do desenvolvimento econômico (MacFarlane e Khuong, 2006, p.157)⁵⁰.

3.2.3.

Diferentes racionalidades por trás do conceito de segurança humana

Uma diversidade de instituições internacionais, países e pesquisadores propõem modos alternativos de definir a segurança humana. Tal diversidade não necessariamente é entendida como um problema. As várias definições de segurança humana freqüentemente refletem os diferentes valores das comunidades de acadêmicos e praticantes que buscam empreendê-las, assim como as vantagens comparativas de determinadas instituições implementadoras dessas políticas(Alkire, 2003, p.10).

Aqueles que advogam uma leitura da segurança humana amparada pelas preocupações com as questões de desenvolvimento normalmente são associados a uma leitura mais abrangente do conceito de segurança. Exemplos de documentos que expressam essa visão mais abrangente são: o Human Security Now e o Human Development Report da ONU de 1994(Hampson, 2008, p.231). Os componentes da concepção mais estreita argumentam que o foco apropriado para o conceito de segurança humana é a ameaça de que as pessoas sejam sujeitas à violência política, seja por parte do Estado, seja por parte de outros atores políticos organizados. Aqueles que advogam essa leitura buscam uma análise mais apurada da violência política nos conflitos civis(Kerr, 2007, 93-95).

A política externa do Japão e o pilar de segurança do Banco Mundial, embora de formas diferentes, defendem a fórmula conjunta de buscar ao mesmo tempo ‘freedom from fear’ e ‘freedom from want’. Os governos do Canadá e da Noruega desenvolveram uma agenda de tópicos que busca avançar e enfatizar o lado da proteção, o ‘freedom from fear’(Alkire, 2003, p.5).

⁵⁰ O comentário de Pauline Kerr a respeito do assunto é elucidativo: “Cunhar o rótulo de segurança humana podia ser visto como uma tentativa do Pós-Guerra Fria de enfatizar a questão do desenvolvimento, ou mais propriamente a questão do desenvolvimento humano, de forma a mobilizar recursos econômicos e financeiros no combate à pobreza e criticar o excesso de gastos em equipamentos militares que foi uma característica primordial do período da guerra fria. Nesse sentido, chega a ser irônico que hoje em dia as discussões em torno da segurança humana tem concentrado mais a sua atenção para o contexto da violência política, mesmo que dentro do Estado e num contexto de desenvolvimento”(Kerr, 2007, p.92).

Fen Hampson propõe uma categorização ligeiramente mais nuançada. Segundo ela, existem três concepções distintas da segurança humana que moldam os debates contemporâneos. A primeira concepção é aquela do Estado de direito ou dos direitos naturais, ancorada na premissa liberal fundamental de que o indivíduo tem direitos básicos à ‘liberdade, segurança e à busca da felicidade’ e de que é obrigação da comunidade internacional proteger e promover esse direitos. A segunda concepção da segurança humana é a concepção humanitária. Esta é a visão que informa os esforços internacionais para aprofundarem e fortalecerem o direito internacional, particularmente no que concerne ao genocídio e aos crimes de guerra e à abolição das armas que causam danos a civis e a não-combatentes. Esta visão está no cerne do debate a respeito da intervenção humanitária, se direciona à melhora das condições de vida refugiados e de outras pessoas que tenham sido retiradas de seus lares e de suas comunidades pela incidência do conflito. Essas duas visões tem claramente similaridades, estando as duas voltadas para a defesa dos direitos humanos básicos e daqueles dos quais estão privadas as pessoas sujeitas a ambientes de conflito. Elas se encontram em claro contraste com uma visão mais ampla, que sugere que a segurança humana deve ser construída de forma a incorporar danos econômicos, sociais, ambientais e de outras formas às condições gerais de vida e ao bem-estar dos indivíduos. Dessa forma, ela identifica o contraste entre duas leituras da segurança humana, embora opte deliberadamente por não reduzi-las a uma diferença de escopo do conceito(Hampson, 2008, p.231).

Mais recentemente, dois eventos reapresentam as diferentes implicações do debate a respeito do conceito de segurança humana: a primeira foi a publicação, no final de 2001, do relatório ‘Responsability to Protect’. O segundo foi o lançamento do relatório da CSH, o ‘*Human Security Now*’, em 2003. Esses dois relatórios refletem, de modo prático, como, até recentemente, as redes de governança da segurança humana, estavam sendo construídas de duas formas complementares, mas diferentes. O ‘Responsability to Protect’ vê a segurança humana no coração da redefinição da natureza da soberania no que diz respeito ao Estado e à comunidade internacional. Este conceito se move a partir da idéia juridicamente embasada da intervenção humanitária para reinscrever a ética universalista da segurança humana dentro de uma arquitetura jurídico- política do Estado-nação. Já o *Human Security Now*, de forma diferente, se relaciona de

forma mais direta com o desenvolvimento. Tem uma visão mais holística e interdependente da segurança humana, enquanto o ‘Responsability to Protect’ estaria mais diretamente voltado para discutir a segurança do Estado e o direito de intervenção(Duffield & Waddell, 2006, p.8-9).

3.2.4.

Segurança humana como a fusão entre segurança e desenvolvimento

As agências da ONU tiveram um papel importante na reorientação das discussões sobre desenvolvimento e em humanizar as discussões sobre o tema, até então concentrada nos agregados nacionais – redirecionando-a para um foco na necessidade dos indivíduos e sua capacitação(‘*empowerment*’). Nos anos 1990, havia considerável otimismo de que uma ordem mais centrada nas pessoas pudesse ser atingida(MacFarlane e Khuong, 2006, p.139).

O discurso de desenvolvimento que vinha sendo elaborado na ONU se contrapunha ao discurso desenvolvimentista proferido principalmente pelos países de 3º Mundo, na medida em que se concentrava naquilo que seus adeptos consideravam os fins últimos do desenvolvimento: aumentar a qualidade de vida dos seres humanos e capacitá-los a retomar o controle de suas próprias vidas. Isso foi acompanhado pelo desenvolvimento de uma crítica crescentemente persuasiva dos objetivos tradicionais (estadocêntricos) das políticas de segurança(ibid., p.147).

Considerações a respeito dessa dimensão econômica continuaram a florescer mesmo dentro da discussão sobre a prevenção de conflitos. A discussão das causas profundas dos conflitos focou nos obstáculos ao desenvolvimento e era claramente informada pela premissa de que a pobreza e a falta de expectativa encorajam o comportamento violento(ibid., p.143).

Vários indícios sugerem que, no final dos anos 1990, foi colocada uma forte ênfase por parte de vários instrumentos internacionais na relação entre conflito e segurança. O estudo sobre prevenção de conflitos desenvolvido em 1999 pelo Ministro de Relações Exteriores da Suécia, notou que a pobreza era um componente central da concepção de segurança e prescreveu a integração das discussões da prevenção de conflito com a discussão de cooperação para o

desenvolvimento. O secretário-geral Kofi Annan, por sua vez, em sua Declaração do Milênio, enfatizou que as condições de vida adequadas eram um direito básico, mas que também existia um vínculo, importante de ser ressaltado, entre pobreza e conflito (MacFarlane e Khuong, 2006, p.153-154). O relatório do Banco Mundial de 2000/2001 identifica três pilares para o esforço para a redução da pobreza: facilitar a capacitação, aumentar a segurança e promover oportunidades. O pilar sobre segurança é descrito da seguinte forma: 'reduzir a vulnerabilidade – a choques econômicos, desastres naturais, problemas de saúde, incapacidade, e violência pessoal – é uma parte intrínseca da expansão do bem-estar e encoraja o investimento em capital humano e em atividades de alto risco e alta rentabilidade (Alkire, 2003, p.18)

Dentro do discurso atual, não somente a pobreza e o subdesenvolvimento estão associados com o conflito, mas o próprio conflito, na medida em que destrói a base do desenvolvimento e do capital social, é encarado como aprofundando a pobreza e o subdesenvolvimento (Duffield, 2001, p.37).

De acordo com Duffield e Waddell, sob o slogan do desenvolvimento sustentável, as práticas de desenvolvimento tomaram um viés humanista. Isso fez com que não somente priorizassem o desenvolvimento de indivíduos em detrimento do desenvolvimento de Estados, mas também dissociavam o desenvolvimento humano de qualquer conexão direta com o crescimento econômico (Duffield & Waddell, 2006, p.5). Seguindo ainda o argumento dos autores, a condição dos conflitos no Pós-Guerra Fria é central para entendermos de que tipo de segurança falamos na segurança humana. Ele define a natureza da ameaça contra a qual nós somos defendidos através da biopolítica do desenvolvimento. O debate em torno do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento humano já estaria indicando uma reorientação centrada no Estado para uma centrada no indivíduo. O conflito, de forma similar, move seu lócus da guerra entre Estados para a guerra dentro dos Estados, onde a condição de miséria e opressão da população passa a ter um papel central na reprodução do conflito. A própria natureza do conflito parece, dentro dessa lógica, ter sido alterada. É com vista nessa lógica que Duffield e Waddell definem a segurança humana como a fusão entre desenvolvimento e segurança. O desenvolvimento sustentável define o tipo de desenvolvimento que está sendo securitizado na segurança humana (ibid., p.3-6).

“Durante os anos 90, a proposição de que os países pobres correm um risco maior de ‘caírem’ no conflito do que os ricos(em decorrência de a exclusão social poder ser explorada por líderes criminosos violentos) se consolidou num consenso de formulação de política [*policy consensus*](ver Collier, 2000). Se o desenvolvimento sustentável trouxe a questão da auto-reprodução coletiva para o centro da discussão, a redescoberta da guerra interna durante os anos 1990 problematizava a natureza do Estado no mundo em desenvolvimento. Estados fracos ou inviáveis que existam em zonas de crise podem vir a ser capturados por comandantes hostis ou inapropriados[*unsuitable rulers*]. A percepção de que esses comandantes são os inimigos ilegítimos do desenvolvimento, junto com a preocupação de que pessoas desfavorecidas são passíveis de recorrerem a eles, estabelece uma dinâmica intervencionista”(Duffield & Waddell, 2006, p.7).

3.2.4.1.

Do desenvolvimento humano para a segurança humana

A humanização do desenvolvimento já era evidente nos anos 1970 e 1980 e continuou nos anos 1990. Houve um fomento à atividade de economistas proeminentes. Essa atividade intelectual se desenvolveu nos anos 1990 e se centrou no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento(PNUD), que inaugurou, também a partir dos anos 1990, uma série de relatórios de desenvolvimento humano(MacFarlane e Khuong, 2006, p.144). O salto do conceito de desenvolvimento humano para o conceito segurança humana começou a se dar no relatório de 1993, que enfatizou uma questão que não tinha sido levantada pelos anteriores: a participação e a capacitação das pessoas para assumirem controle de suas próprias vidas – este o primeiro documento a fazer explicitamente referência ao conceito de segurança humana⁵¹.

O relatório de 1994 já promoveu uma fusão mais definitiva e consciente da relação entre desenvolvimento e segurança. Isso pode ser notado mesmo em seu título: ‘Novas Dimensões da Segurança Humana’. O relatório define segurança humana como o somatório de sete dimensões de segurança: econômica, alimentar,

⁵¹ O próprio Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994 estabelece a relação entre segurança humana e desenvolvimento humano: “Em se definindo a segurança, é importante que a segurança humana não seja considerada sinônimo de desenvolvimento humano. O desenvolvimento humano é um conceito mais amplo- definido nos Relatórios de Desenvolvimento Humano anteriores como um processo de ampliação da gama de escolhas dos indivíduos. A segurança humana significa que as pessoas podem exercer essas escolhas de forma segura e livre- e que elas podem estar relativamente confiantes que as oportunidades que elas têm hoje não serão totalmente perdidas amanhã(UNDP, 1994, p. 23)

de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política(United Nations Development Program(UNDP), 1994, p.24-25). O relatório caracteriza o conceito da seguinte forma:

“A segurança humana pode ser entendida como tendo dois aspectos principais. Ela significa, primeiro, segurança de ameaças crônicas como fome, doença e repressão política. E segundo, ela significa proteção contra rupturas repentinas e devastadoras nos padrões de vida diária- seja nos lares, no trabalho ou na comunidade”(UNDP, 1994, p.23)

Aqueles que defendem uma forma mais abrangente para o conceito de segurança argumentam que observar a segurança do indivíduo demanda que busquemos sanar outras fontes de privação além da violência política. O relatório de 1994 ressalta a complementaridade entre liberdade em relação ao medo (*‘freedom from fear’*) e liberdade em relação à necessidade (*‘freedom from want’*), em expressões que se tornaram usuais. Como ressalta Sabina Alkire, o que é importante nessa concepção de segurança humana não é a definição de quais valores devem ser priorizados em detrimento de outros. A essência da formulação estaria na característica de a segurança humana estar centrada no indivíduo; na preocupação com seu espaço universal, e na interdependência incontornável de seus componentes (Alkire, 2003, p.13; UNDP, 1994, p.22-23).

Em 2002, por ocasião da Cúpula de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, o governo japonês anunciou uma nova abordagem para a assistência ao desenvolvimento. O primeiro Ministro Japonês Yoshiro Mori ofereceu a oportunidade de financiar e apoiar uma Comissão sobre Segurança Humana(CSH). A comissão foi dirigida pelo prêmio Nobel Amartya Sen e pela ex-diretora do ACNUR Sadako Ogata. Apesar da abordagem tomada pela Convenção para Intervenção e Soberania do Estado(CISE), mas relativo no que diz respeito a suas preocupações, A CSH, em seu relatório *‘Human Security Now’*, optou deliberadamente por uma visão mais ampla da segurança humana, que enfatizasse a necessidade de lidar com a carência e privação material, assim como a violência e o conflito. Nesse sentido, existe um forte vínculo entre os trabalhos dessa comissão e a lógica lançada pelo relatório de desenvolvimento humanos do PNUD de 1994(MacFarlane e Khuong, 2006, p.159-160). A definição de segurança humana fornecida pelo relatório é particularmente expansiva:

“A definição de segurança humana da Comissão sobre Segurança Humana: proteger o centro vital de todas as vidas humanas em formas que expandam as liberdades e realizações humanas... Significa criar sistemas políticos, sociais, ambientais, econômicos, militares e culturais que ofereçam às pessoas as condições de construir sua sobrevivência, suas condições de vida e sua dignidade”(CHS, 2003, p.4)

Antecipando as críticas em relação à super-extensividade de sua formulação, o relatório deixa claro que a ampliação vertical do conceito de segurança é aquilo que dá sentido ao debate sobre a ampliação horizontal do conceito de segurança. Nesse sentido, o advento da segurança humana permitiria que o conteúdo da segurança não fosse mais reduzido às questões da inviolabilidade das fronteiras e do número de tropas, mas incluísse a proteção da ‘segurança ambiental, do terrorismo transnacional, dos movimentos massivos de população, das doenças infecto-contagiosas como a AIDS e das condições duradouras de opressão e privação”(CHS, 2003, p.6). Nesse sentido, o relatório é claro em não estabelecer um tipo de ameaça mais imediato do que os demais, chegando a dizer que “não somente paz e desenvolvimento são ambos importantes. Eles estão interconectados”(ibid., p.7).

A ênfase no desenvolvimento é apresentada em contraste com a insistência das abordagens tradicionais de responsabilizar exclusivamente o Estado do processo de provisão da segurança⁵². Os processos de desenvolvimento da segurança humana envolveriam uma ampla gama de atores e instituições, incluindo as próprias pessoas(ibid., p.6). Para viabilizar tal leitura, a provisão de segurança humana é definida em termos de dois processos centrais: proteção e capacitação(ibid., p.11).

3.2.5.

A segurança humana como proteção física dos indivíduos

⁵² O relatório Segurança Humana Já também tem como característica a ênfase reiterada na complementariedade entre segurança humana e segurança do Estado. Segundo o relatório, tal complementariedade tem quatro aspectos: a SH se preocupa com o indivíduo e a comunidade em vez de o Estado; ameaças a segurança das pessoas incluem ameaças e condições que não são classificadas enquanto tais pela segurança do Estado; ela expande o conjunto de atores considerados para além do Estado; alcançar a segurança humana incluiria não somente proteger as pessoas, mas também capacitá-las(CHS, 2003, p.4)

Em meados da década de 1990, um grupo de especialistas começou a defender a posição de que o foco no desenvolvimento da abordagem do PNUD da segurança humana diluía o foco em relação a um conjunto de problemas muito graves e cada vez mais urgentes, concernindo principalmente a vulnerabilidade de seres humanos envolvidos em guerras. Essa abordagem não ignorou questões de desenvolvimento, mas sugeriu que a segurança humana, concebida como a preservação contra a violência física e contra o abuso dos direitos fundamentais, era um pré-requisito para o desenvolvimento humano.

“Nós vemos aqui a cristalização da divisão na compreensão do conceito de segurança humana entre uma perspectiva de desenvolvimento aponta a segurança de ameaças econômicas como um aspecto essencial da segurança humana e uma perspectiva dos direitos e da proteção, que vê a segurança física como distinta de, e prioritária em relação aos problemas econômicos” (MacFarlane e Khuong, 2006, p.165)

Esse conjunto de pessoas preocupados com tais questões busca dar conta desses dilemas também recorrendo à noção de segurança humana. As normas e instrumentos internacionais que elas mobilizam quando evocam a segurança humana estão, porém, mais diretamente voltados para a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, face inclusive à ameaça potencial dos Estados. Tais normas estariam refletidas na constituição de instrumentos como a Carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, as convenções que lidam com crimes como genocídio e com os direitos de grupos particulares, crianças, mulheres, refugiados e minorias⁵³(MacFarlane e Khuong, 2006, p.62).

A fraqueza de estruturas e de instituições estatais em muitos países ampliou os desafios e riscos do processo de construção de Estados. O fenômeno de segurança mais típico desde o fim da guerra fria foi o recrudescimento do conflito armado dentro dos Estados. Uma tendência e consequência dramática desse novo panorama da política internacional é a crescente vulnerabilidade da

⁵³ Segundo MacFarlane e Khuong, durante os primeiros noventa anos do século XX, as normas internacionais que protegem os valores centrais dos indivíduos teriam se expandido em 3 direções: a expansão do entendimento europeu a respeito dos direitos individuais que se estendiam lentamente para o resto do mundo; o aumento da preocupação de proteger grupos vulneráveis, como mulheres, crianças e minorias; e o aprofundamento substantivo das políticas públicas, da provisão de sobrevivência, para a preocupação com bem-estar e identidade(MacFarlane e Khuong, 2006, p.108)

população civil, que muitas vezes se torna alvo deliberado dessas forças irregulares.

A discussão sobre como tratar grupos particularmente vulneráveis começou com a divulgação de estudos que apontavam para um número cada vez maior de crianças-soldado nos conflitos do Pós-Guerra Fria. O secretário-geral Boutros Boutros Gahli apontou um especialista para que fizesse um estudo independente sobre o assunto em 1993. Aproximadamente 50% das 3,6 milhões de fatalidades em guerra entre 1990 e 2006 tiveram crianças como vítimas. Centenas de milhares de criança continuam a ser coagidas a participar de conflitos armados. Elas são ainda vítimas de explosivos que permanecem de guerras anteriores (MacFarlane e Khuong, 2006, p.202-211).

O processo de normatização da vulnerabilidade das mulheres em ambientes de conflito percorreu caminho similar ao das crianças. A ONU promoveu várias conferências para discutir a questão das mulheres, como a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, em Viena, em 1993, e a Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Beijing, em 1995. A crescente importância que o papel das mulheres tomou nas discussões sobre segurança humana em razão de acontecimentos que marcaram o desenvolvimento dos conflitos nos anos 1990. Elas se tornaram alvo privilegiado e vítimas de práticas particularmente degradantes em conflitos como os da Iugoslávia e Ruanda. Diante da recorrência desses eventos, várias instituições e organismos da sociedade civil se mobilizaram em torno da questão (ibid., p.218).

Em 1997, o ACNUR optou por estruturar seu relatório anual 'The State of World's Refugees' em torno do conceito de segurança humana, enfatizando que o deslocamento era produto da insegurança e que todos tinham o direito à segurança e a liberdade. O foco do relatório do ACNUR foi centrado nos problemas particulares de proteção enfrentados pelas população deslocadas pela violência e pela repressão. Não havia uma discussão substancial da dimensão de desenvolvimento da segurança humana, conforme presente no relatório do PNUD.

3.2.5.1.

A Comissão para a Intervenção e Soberania do Estado

Essa concepção é fundamentalmente convergente com a abordagem do Canadá. A abordagem canadense esteve embasada numa crítica àquilo que eles percebiam como sendo um escopo excessivo e uma conseqüente falta de foco para formulação de política na concepção de segurança humana. Lloyd Axworth, então Ministro de Relações Exteriores do Canadá, defendia que a prioridade deveriam ser os custos humanos dos conflitos violentos e a segurança das pessoas envolvidas em tais situações (MacFarlane e Khuong, 2006, p.172). Em 2000, o Canadá financiou, com o apoio de grandes fundações americanas, a Comissão para a Intervenção e Soberania do Estado (CISE). O contexto dos trabalhos da CISE foi marcado por uma tentativa de entender a inércia dos organismos internacionais em face do genocídio de Ruanda, dos fracos resultados das ações na Somália e na Bósnia, e da situação de Kosovo em pleno andamento. A comissão se voltou para discutir sob que condições seria apropriado para os Estados buscarem medidas coercitivas – inclusive militares – contra outro Estado com o propósito de proteger pessoas que estejam em risco. A CISE entregou seu relatório, intitulado Responsabilidade de Proteger (Responsability to Protect-R2P), em Setembro de 2001.

A definição do relatório não ressalta, em si mesma, a prioridade da questão da violência política. Em vez disso, opta por propor, deliberadamente, a indivisibilidade do conceito de segurança humana:

“segurança humana significa a segurança das pessoas- sua segurança física, econômica e de bem estar social, respeito por sua dignidade e valor enquanto seres humanos, e o valor de seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais” (CISS, 2001, p.15).

Mas aquilo a que o relatório se propõe, como pode ser reconhecido pelo título, é como a necessidade de incorporar a segurança humana impõe limites às prerrogativas da soberania. A segurança humana nos mostra claramente que 1 - a responsabilidade dos Estados, como membros do sistema internacional, não se restringe a seus cidadãos – existe uma interdependência das questões de segurança que não pode ser negligenciada. 2- o Estado tem uma responsabilidade prioritária por seus cidadãos em vista de suas prerrogativas soberanas e, este se mostrando incapaz de cumpri-la, a responsabilidade da comunidade internacional de suprir essa proteção é automaticamente acionada.

O que caracteriza de forma inequívoca a abordagem do relatório é o seu foco no Estado. Muitas discussões acadêmicas sobre a segurança humana focam nas pessoas e ignoram o Estado ou o consideram uma fonte primordial de ameaça à segurança humana que precisaria ser transcendido. O relatório percebe explicitamente que o Estado é uma potencial fonte de ameaça, mas argumenta que o Estado é também a solução preferencial para os problemas de proteção (MacFarlane e Khuong, 2006, p.179).

O primeiro princípio básico estabelecido pelo relatório abrange a ideia de que soberania implica responsabilidade. Diante disso, a responsabilidade primária no que diz respeito a essa proteção recai sobre o Estado. Somente quando esse Estado se mostrar incapaz ou indisposto a cumpri-la, ou caso ele seja o agente perpetrador da violência, é que se torna responsabilidade da comunidade internacional de atuar no seu lugar⁵⁴ (CISS, 2001, p.17). Vale ressaltar, contudo, que o relatório não é claro ou assertivo o suficiente em especificar a partir de que ponto a intervenção deve ser permitida (MacFarlane e Khuong, 2006, p.179).

O debate sobre intervenção militar para o propósito da intervenção de seres humanos foi estimulado na comunidade internacional, segundo a CIISE, justamente por causa da defasagem crítica entre, por um lado, as necessidades sentidas no mundo real, e, por outro lado, os instrumentos e modalidades para administrar a ordem mundial. Diante dessa incompatibilidade, tem sido desenvolvida uma prática internacional que o relatório busca definir como ‘responsabilidade de proteger’. É para o estabelecimento e consolidação dessa prática que o documento se volta⁵⁵ (CISS, 2001, p.15).

“O que tem emergido gradualmente tem sido uma transição paralela de uma cultura de impunidade soberana para uma cultura prestação de contas [*accountability*] nacional e internacional” (CISS, 2001, p.14).

Esse diagnóstico a respeito da prática da intervenção humanitária e do seu amparo em instrumentos consolidados do Direito Internacional leva o relatório,

⁵⁴ O relatório estabelece que as responsabilidades da comunidade internacional em tais situações são três: prevenir que os conflitos aconteçam ou se repitam, reagir ao irrompimento dos conflitos, e reconstruir as sociedades quando as tentativas de protegê-la hajam fracassado.

⁵⁵ Segundo o R2P, a noção de que existe uma prática e um princípio emergente em favor da intervenção militar com o propósito da proteção de seres humanos é apoiado por uma ampla variedade de fontes legais, como a carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a convenção sobre genocídio, a convenção de Genebra e os protocolos adicionais as convenção sobre direito humanitário internacional, o estatuto do TPI e etc (CISS, 2001, p.16)

em sua conclusão, a uma posição extremamente forte em favor da legitimidade da prática da intervenção:

“2.17 Baseados na nossa leitura da prática do Estado, dos precedentes do Conselho de Segurança da ONU, de normas estabelecidas, a emergência de princípios-guia, e a evolução do direito costumeiro internacional, a Comissão acredita que o viés da Carta das Nações Unidas contra a intervenção militar não deve ser entendido como absoluto quando uma ação decisiva, fundamentada na proteção de seres humanos, se faz necessária. O grau de legitimidade acordado para intervenção se voltará frequentemente para a resposta de perguntas como os propósitos, os meios, a exaustão de outras vias de enfrentar os problemas, a proporcionalidade da resposta à provocação inicial, e a agência de autorização. Todas essas questões serão recorrentes: para os propósitos do momento o ponto é simplesmente existe um corpo amplo e cumulativo de direito e prática que apóia a noção que, qualquer que seja a forma que o exercício dessa responsabilidade venha a tomar, os membros da ampla comunidade de Estados têm uma responsabilidade tanto para com seus cidadãos quanto para com os de outros Estados” (CISS, 2001, p.16)

A extensão do debate e da difusão do relatório não significa que ele não tenha sofrido grande resistência dentro e fora da ONU:

“... politicamente, a responsabilidade de proteger não é amplamente aceita pelos países em desenvolvimento como determinante na operacionalidade das políticas, apesar do acordo no documento provisório produzido na Conferência mundial de 2005 da Assembléia Geral para que fosse aceito como válido (Bellamy & Williams, 2005, p.27-28). Para a maioria dos países do G-77 a segurança humana requer a implementação de uma agenda de desenvolvimento por parte do Estado, com a ajuda de doadores e organizações internacionais, e a continuação da soberania incondicional. Tornar a soberania condicional é visto como mais um exemplo do exercício de poder dos Estados ocidentais ao ditar as regras da política mundial e oferecer uma justificativa para intervenção nos assuntos internos de países recentemente descolonizados” (Kerr, 2007, p.98)

3.3.

O campo como um campo de dominação

3.3.1.

A questão da comunicação – a consistência do conceito e a relevância da prática

Uma das principais características do conceito de segurança humana é sua capacidade de comunicação e sua capacidade de articular uma gama diversa de

questões. Christian Büger(2006) propõe uma reorientação da discussão ao argumentar que a obsessão dos críticos em torno dos limites definicionais é, em alguma medida, contraproducente, pelo fato de a sua difusibilidade(‘fuzziness’) ser na verdade sua característica mais proeminente. O conceito tem que ser analisado pelo que ele faz, ou seja, “pela função social que o conceito cumpre nos discursos e práticas de segurança contemporâneos”(Büger, 2006, p.1). O grande potencial do conceito está justamente na sua capacidade comunicacional de promover um espaço de cooperação entre os praticantes de segurança.

Sabina Alkire(2003) se posiciona de forma muito similar ao buscar lançar uma definição da segurança humana voltada para a prática, mas flexível o suficiente para poder ser adaptada aos diferentes contextos(Alkire, 2003, p.2). Na busca do que qualifica como uma definição ‘operacional’, Alkire procura deliberadamente se eximir de privilegiar seja a proteção física, seja a dimensão sócio-econômica; assim como reafirma a centralidade do indivíduo. Ela propõe que o objetivo normativo da segurança humana seja traduzido em políticas operacionais através de procedimentos-guia, em vez de estes procedimentos serem estabelecidos anteriormente à análise do caso a ser endereçado. Dessa forma, ela pretende atribuir ao conceito de segurança humana amplitude suficiente para incorporar uma gama de possibilidades operacionais distintas a serem aplicadas em situações concretas. Ao mesmo tempo, presume deixar ‘espaço para a realidade’, pois tal definição deveria fornecer ferramentas e insights para que as prioridades políticas pudessem ser melhor conceitualizadas e enfrentadas caso-a-caso(Alkire, 2003, p.6).

“De forma a serem relevantes para diferentes culturas e circunstâncias, uma estrutura conceitual sólida deve ser tanto flexível quanto concreta- para permitir que especificações que mudam com o tempo e com o contexto. Contudo isso significa que muitas questões prementes serão resolvidas somente na prática após tanto as ameaças quanto as instituições de implementação de políticas haverem sido identificadas” (Alkire, 2003, p.6)

A ‘solução’ de Büger e Alkire, tentando mostrar que muitos dos problemas levantados pela literatura acadêmica são falsos problemas, não é ingênua. Ela expõe a dificuldade de muitos acadêmicos de lidar com um conceito que tem, em suas origens, o desenvolvimento de uma comunidade de praticantes que adquire grande legitimidade na década de 1990 e que investe sua *expertise* no tratamento

de uma série diversa de questões. Contudo, ao enfatizar a função de comunicação, permanecem no senso comum, não questionando a função política do exercício dessa comunicação. É nessa última questão que se concentra o trabalho de autores como Oliver P. Richmond e Mark Duffield. Com argumentos diferentes, os autores vão tentar colocar em relevo tanto os pressupostos por trás da construção desse senso comum, que Richmond qualifica como ‘paz liberal’⁵⁶ (2006); como a engenharia dos sistemas de governança articulados através da plataforma da segurança humana(Duffield e Waddell, 2006).

3.3.2.

Crítica do argumento da comunicação e a imposição dos saberes de uma comunidade epistêmica

Como enfatiza Duffield, sem algum grau de entendimento compartilhado a respeito de qual a natureza do problema e de como ele deve ser enfrentado, as redes de governança que se articulam através da segurança humana teriam dificuldade de operar. Dentro das redes de governança, premissas compartilhadas de formulação de política são uma forma importante por meio da qual diferentes atores podem se comunicar e coordenar suas várias atividades. Enquanto que a implementação desse entendimento compartilhado é uma outra questão, ao menos sua existência permite o diálogo entre os diferentes atores. (Duffield, 2001, p.73).

Esse papel na formulação de política é ilustrado pelo consenso liberal que existe em relação às causas do conflito e aos métodos de reconstrução social. A operação desse sistema de governança liberal no qual a segurança humana está

⁵⁶ Richmond busca, através do desenvolvimento do conceito de paz liberal, fazer uma genealogia das propriedades presentes na consolidação desse sistema de governança. A formulação do conceito de segurança humana se dá inevitavelmente dentro desse contexto mais amplo, uma vez que se trata de uma noção eminentemente contemporânea. Richmond reconhece que ela não se reduz a nenhuma das categorias de paz que ele desenvolve, ou mesmo à uma combinação específica delas(embora ele frequentemente ressalte o papel de segurança humana no estabelecimento da paz civil). Nosso trabalho se concentra nos usos e significados do conceito de segurança humana pelo seu papel determinante na formulação da noção de deslocamentos internos de população, e nas políticas desenvolvidas em torno dessa noção. Contudo, como o próprio Richmond ressalta, são noções que convergem na reprodução de um determinado sistema de governança: “Claramente, a ideologia da segurança humana e a natureza do papel dos atores não-estatais nas zonas de conflito na reprodução desses tipos de dependências significa que eles estão envolvidos na reprodução da paz liberal como forma dominante de resolução de conflito”(Richmond, 2006b, p.9).

envolvida incorpora uma estratégia comunicativa da qual depende a viabilidade e legitimidade de seus portadores(Richmond, 2006a, p.2).

Apesar da natureza assertiva dessa paz liberal, esse consenso que está constantemente em processo de ser reconstruído tem sido fortemente contestado tanto no plano do discurso quanto no plano da prática. Entretanto, em vista da eficácia ideológica desses mecanismos, a maioria das críticas tende a se concentrar nos métodos utilizados para se construir a paz liberal de forma mais eficiente. Não existe, porém, muito questionamento da validade dessa paz liberal, ou a respeito da forma como seus diferentes elementos se conciliam. Assume-se que democracia, desenvolvimento, globalização e direitos humanos são inerentemente complementares. (ibid., p.6).

3.3.3.

O campo da segurança humana e a construção de hierarquias no internacional

É a existência dessa dimensão de dominação que faz com que autores como Duffield advoguem a importância de desenvolver um argumento sobre como a segurança humana veicula instrumentos que fazem com que as populações dos países do Sul sejam interpretadas e categorizadas(prioritariamente como disfuncionais). Os defensores da segurança humana, amparados na eficácia desse poder simbólico, afirmam enfaticamente a indivisibilidade entre a ‘nossa’ segurança e a ‘deles’, e que nós deveríamos pensar a política através dessa interdependência(Duffield & Waddell, 2006, p.12).

Por um lado, as evidências sugerem que o ‘Sul’ tem sido frequentemente excluído das redes dominantes da economia política global. Essa exclusão não é, entretanto, sinônimo de vazio. Esses países têm sido reintegrados ao sistema-mundo liberal por meio da disseminação e do aprofundamento de todos os tipos de atividade transfronteiriça(Duffield, 2001, p.5). O crescimento de tais redes implica que os detentores do poder estatal perderam parcialmente a capacidade de governar independentemente dentro de suas próprias fronteiras.

Isso não significa, todavia, dizer que os Estados estejam necessariamente ficando mais fracos. O que essa transformação sugeriria é que mudou a natureza do poder e da autoridade: os governos do ‘Norte’ encontraram novos métodos e

sistemas de governança através dos quais reafirmam sua autoridade. As agências do Norte estabeleceram competências políticas e organizacionais para ajudar as vítimas da violência de todos os lados de um conflito em curso. Apesar disso, diferentemente da Guerra Fria, essa competência não necessariamente é dependente do consentimento formal dos governos envolvidos (Duffield, 2001, p.31).

‘As tentativas das agências de auxílio de disciplinar os deslocados através da redução de auxílio alimentar ao mesmo tempo em que renovam os esforços para encorajar o auto-gerenciamento liberal são consistentes com as políticas de Estado para integrar as populações do Sul na mão de obra ultra barata. Reduzir a ajuda alimentar freqüentemente foi visto como um meio para liberar os deslocados para o trabalho. Entretanto, a cumplicidade das agências de auxílio para com a subjugação das populações deslocadas do sul do Sudão se estende para além da esfera econômica; um importante aspecto desse envolvimento tácito diz respeito a como a comunidade internacional compreende as populações deslocadas por conflitos. As representações usadas para se referir aos deslocados no sul do Sudão ampliam as relações de cumplicidade para incluir as de des-socialização. Para o Estado, des-socialização envolve a supressão ativa das etnias não-islâmicas e identidades culturais. O governo freqüentemente proclamou, comumente como um meio de rechaçar acusações internacionais de abuso, que todas as populações do sul do Sudão, incluindo os deslocados, são cidadãos sudaneses. Tais declarações, contudo, não funcionam como um meio de estabelecer os deveres e obrigações envolvidas implicadas na cidadania num sentido liberal. Elas refletem a disposição por parte do Estado, através de demolições arbitrárias e intrusivas, realocação de populações, demarcação de áreas de assentamento e a manipulação do acesso ao auxílio alimentar, cuidados médicos e educação primária; de tentar ignorar, diluir e, em última instância suprimir as histórias culturais das populações do sul do Sudão’ (Duffield, 2002, p.92).

3.3.4.

As mudanças na discussão sobre resolução de conflito

Durante a primeira metade dos anos 1990, a principal preocupação da comunidade internacional no que concerne à emergência dos conflitos era a condição da intervenção humanitária: desenvolver novos arranjos institucionais que permitissem as agências de auxílio de trabalhar em situações de conflito aberto e ter acesso aos civis nas zonas de guerra. Talvez devido ao sucesso parcial dessas intervenções e às dificuldades encontradas, esse foco foi substituído, na segunda metade da década de 1990, por uma formulação que tinha como prioridade a resolução de conflito e a reconstrução das sociedades. Em vez

de assistência humanitária em si mesma, esse novo humanitarismo ampliou suas ferramentas de desenvolvimento e investiu em seus poderes transformativos e harmonizantes para reduzir a incidência do conflito e prevenir o seu retorno(Duffield, 2001, p.11).

É amplamente aceita, na atualidade a idéia de que as organizações internacionais deveriam estar crescentemente atentas aos processos de conflito no mundo e, na medida do possível, conduzir seus trabalhos na direção da resolução de conflito e da ajuda à reconstrução das sociedades destruídas pela guerra, de forma a evitar a emergência futura da violência. Tal engajamento é fundamental para a prevalência do desenvolvimento e da estabilidade. As diferentes operações envolvidas dentro da lógica da segurança humana visam à consolidação da paz liberal em suas fronteiras mais instáveis: resolver conflitos, reconstruir sociedades estabelecer economias de mercado funcionais como um modo de evitar guerras futuras(Duffield, 2001, p.34).

As diferentes formas de se pensar sobre a questão dos conflitos e de sua resolução no mundo contemporâneo, convergem em uma noção que Richmond denomina ‘paz enquanto governança’. A ‘paz enquanto governança’ dentro do processo de construção de Estados, foca nas instituições do Estado como a base para a construção da paz liberal.

A emergência da abordagem sobre construção de Estados no início dos anos 1990 reflete claramente essa hegemonia da paz liberal. Elas dão lugar a atividades ‘normalizadoras’ envolvendo a transferência metodológica de conhecimento das ‘comunidades de paz’ para as ‘zonas de conflito’(Richmond, 2006a, p.6). Isso, contudo, é raramente tornado explícito. Essas gerações de pensamento sobre as abordagens para terminar o conflito refletem os diferentes aspectos que essa paz pode assumir a depender do contexto⁵⁷.

Richmond busca uma conceituação crítica da paz por meio de uma genealogia que demonstre o caráter contingente e contestável de seus discursos.

⁵⁷ A paz liberal é criada através de um ‘consenso sobre a construção de Estados’ onde Estados de mentalidade liberal coexistem numa sociedade internacional e Estados são caracterizados pela democracia, direitos humanos, livre mercado, desenvolvimento, uma sociedade civil vibrante e multilateralismo. Richmond desenvolve quatro categorias a partir das quais vai tentar qualificar as propriedades dos diferentes tipos de paz: paz do vencedor, paz institucional, paz constitucional e paz civil. A paz liberal é um híbrido destes diferentes tipos de paz que vem sendo sobrepostos. As características básicas tanto do pensamento quanto da prática da paz liberal estão enraizadas no iluminismo e nas noções de racionalidade e soberania, apoiadas por várias formas de liberalismo e progressivismo encontrados a partir de então (Richmond, 2006a, p.1-5)

Isso permitiria um entendimento dos muitos atores, contextos e dinâmicas de paz, e permitiria uma repriorização de pelo que, por quem, e porque a paz é valorizada⁵⁸.

Esses debates sobre a paz liberal assumem que enquanto as naturezas da guerra e do conflito podem ser contestadas, a natureza da paz não pode. Ela é claramente entendida como amparada na democracia, na economia de mercado, nos direitos humanos, no Estado de direito e no desenvolvimento. Essas premissas de que a conceituação da paz é não-problemática e incontestável são raramente desafiadas – o que se reflete no papel que a ONU tem nas diferentes práticas de *peacebuilding* (Richmond, 2007, p. 263).

“A identificação de ameaças, tais como terrorismo, abusos de direitos humanos, ameaças à segurança humana e questões de desenvolvimento ou da etnia, se tornam então peça chave da elucidação e da criação de uma versão específica da paz. Este é o terreno no qual os processos no qual os processos de paz vem passando a ser vistos cada vez mais como possibilidades para o estabelecimento de novas formas de governança. Em torno dessa construção da paz liberal, se formou uma comunidade epistêmica focada sobre as atividades que são requeridas para a construção das formas e instituições de governança que passam a ser vistas como a base sustentável para o fim do conflito” (Richmond, 2007, p.263).

A formulação de Richmond é elucidativa não apenas na medida em que ressalta a crescente autonomia de uma comunidade de praticantes e intelectuais relacionada com o estabelecimento dessa forma de governança, mas, principalmente, na medida em que ele destaca a formação de uma comunidade epistêmica que produz um saber a respeito do mundo e o impõe, concretizando uma hegemonia sobre diferentes espaços do globo.

“Todas essas versões da paz liberal identificam zonas geográficas que devem ser preservadas da guerra, do terrorismo e da violência política, subdesenvolvimento, abusos de direitos humanos e outras formas de violência estrutural. A paz liberal oscila de uma versão liberal e altamente intervencionista para versões mais consensuais que incorporem preocupações com a justiça social. Todas essas facetas da paz liberal têm gradações de consenso e condicionalidade, mas todas elas compartilham uma premissa da universalidade, que legitima a intervenção; e da superioridade da comunidade epistêmica da construção de Estados sobre seus recipientes” (Richmond, 2006a, p.12).

⁵⁸ De fato, como ressalta Richmond, muito da teoria ortodoxa de Relações Internacionais é na verdade anti-paz. A sua obstinação de reduzir e abstrair a vida humana dentro das ‘relações internacionais’, que em vez disso é constituída de ‘atores, anarquia, interdependências, ameaças, racionalidade, poder e interesses’ que levam a cálculos racionais perigosos que em última instância sacrificam a vida humana (Richmond, 2007, p.261).

3.4.

O campo como um processo gerativo: a formação de um corpo normativo internacional para a proteção das PIDs

3.4.1.

A segurança humana e os deslocamentos internos de população- a soberania como responsabilidade

Na década de 90, o problema dos deslocados internos começou a ficar mais visível, e uma rede de organizações começou a trabalhar para promover respostas, no âmbito internacional, para essa questão que atingia uma quantidade cada vez maior de pessoas. Esforços foram feitos para precisar e esclarecer o arcabouço normativo que iria governar o tratamento dos deslocados internos e dar mais eficiência às operações que buscam prover a sua assistência e proteção(Zard, 2006, p.17). Os deslocamentos internos de certa forma condensam todas as questões ligadas aos dilemas das populações vulneráveis, como mulheres e crianças, mas a condição de deslocados lhes oferecia vulnerabilidades particulares(MacFarlane e Khuong, 2006, p.221). É por esse conjunto de características que os deslocamentos internos de população entraram no centro da discussão sobre a segurança humana:

“A questão do deslocamento interno é central para o desenvolvimento da segurança humana no Pós-Guerra Fria. Geralmente, esses deslocados dentro das fronteiras do que vem a ser seus Estados são minorias percebidas como hostis por aqueles que capturaram o aparelho do Estado. Como eles não podem, ou não conseguiram, atravessar as fronteiras, eles não usufruem de proteção sob o direito dos refugiados. Em vez disso, estão sujeitos à jurisdição doméstica de seu próprio Estado. Como ressalta Deng: “A abordagem da comunidade internacional à crise do deslocamento interno e a necessidade de prover proteção e assistência para as populações afetadas depende do fato fundamental de que o problema, por definição, é interno, e portanto recai sob a soberania estatal”. Seu Estado, no entanto, é frequentemente a maior ameaça à sua sobrevivência. As políticas desse Estado frequentemente ocasionou seu deslocamento. Em vista desses aspectos, os deslocamentos internos são o exemplo fundamental da tensão entre a segurança do indivíduo e a do Estado”(MacFarlane e Khuong, 2006, p.220-221).

A idéia central por trás do esforço para assistir e proteger os deslocados internos era o conceito de ‘soberania como responsabilidade’. Essa idéia tem duas partes: os governos são responsáveis pelos direitos humanos de seus cidadãos como uma condição fundamental para o exercício efetivo da sua autoridade de Estados; quando esses governos não estão dispostos ou não são capazes de promover a segurança e o bem-estar de seus cidadãos, existe uma responsabilidade internacional residual que é convocada a proteger os indivíduos vulneráveis(Weiss and Korn, 2006, p.3).

O conceito de ‘soberania enquanto responsabilidade’ foi desenvolvido pela primeira vez pela ativista de direitos humanos Roberta Cohen, então membro do Refugee Policy Group, num *paper* que serviu de esboço de projeto para uma conferência organizada por ela e por Dennis Gallagher (criador do think tank *Refugee Policy Group*) sobre a proteção de direitos humanos das populações internamente deslocadas. A conferência teve lugar em Washington em Junho de 1991 e foi o primeiro grande fórum de discussão especificamente sobre a questão dos deslocamentos internos de população. Contou com a presença das principais personalidades das principais instituições de direitos humanos e de direito internacional humanitário(ibid., p.24-25). Esse conceito posteriormente serviu de base ainda para a formulação de outro instrumento importante ligado à segurança humana, o relatório R2P.

3.4.2.

Práticas de deslocamento anteriormente ao corpo de proteção das PIDs

O termo ‘deslocados internos’ é recente. Ele deriva da referência ao termo ‘populações deslocadas’, que apareceu pela primeira vez em um acordo de paz que pôs fim a um conflito no Sudão nos anos 1970⁵⁹. Ela era tratada como subsidiária da discussão mais geral sobre populações deslocadas, não tendo havido na verdade real necessidade de um termo próprio até recentemente. É importante notar que, naquele momento, o conceito era usado no contexto de operações de assistência emergencial a ser providenciada para essas pessoas e não

⁵⁹ O acordo de paz de Addis Ababa, assinado em 1972 e que pôs fim ao conflito é o primeiro a fazer referência a uma política de escopo internacional a ser aplicada às PID(Phuong, 2004, p.6).

tinha uma conotação que abrisse um precedente para a reivindicação de proteção para essas populações(Phuong, 2004, p.14).

Nos anos 1980 e 1990, as dimensões do deslocamento interno de populações cresceram muito rapidamente. Quando se tentou mensurar o fenômeno pela primeira vez, em 1982⁶⁰, eles eram 1,2 milhão espalhados por 11 países. Em 1997, o número atingia mais de 20 milhões em ao menos 35 países(MacFarlane e Khuong, 2006, p.220). Conforme o fenômeno foi se diversificando e aumentando de magnitude, os refugiados passaram a ser considerados uma categoria privilegiada entre um número cada vez maior de pessoas vítimas de atrocidades similares e necessitadas de proteção internacional(Phuong, 2004, p.18).

No final dos anos 1980, houve duas grandes conferências sobre refugiados que analisaram detalhadamente a situação dos deslocamentos internos: a Conferência sobre o Suplício de Refugiados, Retornados e Populações Deslocadas da África Austral(que teve lugar em Oslo em dezembro de 1988) e a Conferência Internacional para os Refugiados da América Central (também realizada em Oslo em maio de 1989) (ibid., p.8). Os debates realizados nessas conferências levaram à redação de uma resolução da Assembléia Geral no final do ano de 1988, a qual demandava ao secretário-geral Javier Pérez de Cullar que estudasse a necessidade de um mecanismo internacional para coordenar projetos de assistência às populações internamente deslocadas. Este designou representantes do PNUD como os encarregados de serem os pontos de convergência para a coordenação das políticas de assistência para as populações internamente deslocadas nos países para os quais eles fossem designados. Segundo Weiss e Korn, entretanto, os representantes não estavam aptos nem dispostos a lidar com o desafio do deslocamento interno, uma vez que seu trabalho estava concentrado nas questões de desenvolvimento econômico e que não sabiam coordenar a provisão de assistência humanitária. Essa primeira iniciativa não surtiu efeitos práticos relevantes (Weiss and Korn, 2006, p.16).

⁶⁰ A primeira instituição a se preocupar publicamente em coletar dados a respeito do fenômeno do deslocamento interno (que eram caracterizados como pessoas em 'situações similares a de refugiados'(refugee-like situations)) foi o *United States Committee for Refugees*(USCR), uma organização voluntária privada baseada em Washington, e que produzia um relatório anual sobre os refugiados ao redor do mundo, chamado *World Refugee Survey*. Durante a década de 80 o número de deslocados internos cresceu e em 1988 ele já praticamente igualava o de refugiados. (Weiss and Korn, 2006, p. 15)

3.4.3.

A edificação de um corpo normativo voltado para a proteção das PIDs

Várias ONG's e vários ativistas de direitos humanos proeminentes já vinham apontando, desde o final da década de 1980, a necessidade de existência, dentro do Sistema da Organização das Nações Unidas, de um relator ou de um grupo de trabalho que se concentrasse na questão dos deslocamentos internos de população(Weiss and Korn, 2006, p.20-21).

Em 1992, o então secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali emitiu o primeiro relatório analítico sobre os deslocamentos internos de população à Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Em vista disso, a Comissão aprovou a resolução 1992/73⁶¹, que autoriza o secretário-geral(SG) a nomear um representante encarregado de recolher informações de todos os governos com respeito aos deslocados internos e suas condições. Suas prerrogativas incluíam o exame da legislação internacional existente, no direito internacional dos direitos humanos, no direito humanitário internacional, e no direito dos refugiados; assim como a busca, nessa legislação, de padrões aplicáveis para a proteção e a assistência às PIDs. Em 1993, Francis M. Deng, ex-diplomata sudanês, foi apontado como representante do secretário-geral para as populações internamente deslocadas(RSG).

Certo número de abordagens foi considerado no sentido de se achar um formato institucional para viabilizar políticas internacionais de proteção aos deslocados internos, incluindo a criação de uma nova agência para lidar com os deslocados internos e a designação de uma agência existente para acumular esse papel⁶². A opção institucional foi pela coordenação das principais agências

⁶¹ A resolução 1992/73 foi aprovada em 5 de Março de 1992(Weiss and Korn, 2006, p.11).

⁶² Desde o início uma das questões importantes para o RSG, na qual não conseguiu se sair particularmente bem sucedido, era a crítica de que não havia uma agência operacional com uma responsabilidade específica para assistir e proteger os deslocados internos uma vez que os países responsáveis mostrassem incapacidade ou indisposição(Weiss and Korn, 2006, p.75).O RSG, entre outros observadores, acreditava que o ACNUR fosse a principal agência para suprir essa deficiência institucional. (Phuong, 2004, p.85) Em Março de 2000 o então presidente do Conselho de Segurança, Richard Holbrooke, sugeriu que o mandato para o atendimento dos 'refugiados internos devesse ser dado para uma única agência, presumidamente o ACNUR. A proposta se baseava na posição de que a coordenação entre as agências da ONU não era eficiente no atendimento dessas populações, e de que não havia diferença substantiva entre um refugiado e uma

operacionais da ONU que exerçam um papel em relação às populações internamente deslocadas(ACNUR, Unifef, PNUD, WFP) e de outras agências dentro da estrutura maior das Nações Unidas(CICV e OIM, além de algumas ONG's envolvidas). (Weiss and Korn, 2006, p.76-79).

No início dos anos 1990, com o crescimento do número de emergências complexas que requeriam o envolvimento da ONU, sentiu-se a necessidade de melhorar a coordenação dos serviços de assistência humanitária. Para tal, foi criado o posto de Coordenador de Assistência Emergencial(CAE) em 1992. Ele preside o Inter-Agency Standing Committee(IASC) e era o chefe do Departamento de Assuntos Humanitários(DAH), que em 1998 se tornou o Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários(ECAH) (Phuong, 2004, p.103).

O CAE tem status de sub-secretário geral, com a função de otimizar a articulação entre as diferentes agências, mas não tem a autoridade suficiente para obrigar os chefes das agências a respeitar as diretivas do Comitê. Em 1993, o IASC criou uma força-tarefa para as populações internamente deslocadas. O objetivo dessa força-tarefa era propor reformas institucionais com o objetivo de melhorar as respostas da ONU para as crises de deslocamento interno⁶³(Phuong, 2004, p.104).

pessoa internamente deslocada. Weiss e Korn(2006) argumentam que, apesar das preocupações existentes em torno do futuro da instituição do asilo caso o ACNUR incorporasse a prerrogativa de assistir e defender os deslocados, não foram essas preocupações que impediram que o ACNUR efetivamente assumisse tais funções. O que realmente impediu que tal acontecesse foram as objeções burocráticas de outras agências e instituições da ONU(como o UNICEF e o WFP) e outras ONG's. A opção institucional foi pela coordenação, com base no ECAH, das principais agências operacionais da ONU que exerçam um papel em relação às populações internamente deslocadas(ACNUR, Unifef, PNUD, WFP) e outras agências dentro da estrutura maior das Nações Unidas(CICV e OIM, além de algumas ONG's envolvidas). Contudo o resultado foi, segundo os autores, um previsível aumento dos problemas de coordenação e dificuldades operacionais(Weiss and Korn, 2006, p.76-79).

⁶³ Avaliações sugeriram que a força tarefa não tinha conseguido executar suas funções de forma suficientemente eficiente e ela acabou sendo desativada em 1997. Em 1998, por uma sugestão de Francis Deng e com o apoio do CEA, a IASC dirigiu suas agências membro a apontar oficiais da ONU de ranqueamento médio trabalhando em determinados pontos como 'pontos focais' e, dessa forma, tentar facilitar a colaboração. A rede resultante de ponto focais entre as agências era coordenada por um oficial mais experiente da ECAH(Weiss and Korn, 2006, p.80-81). Em Abril de 2002, o CAE e RSG assinaram um Memorando de entendimento para a criação de uma Unidade para o Deslocamentos Internos dentro da ECAH. O CAE foi formalmente encarregado de servir como ponto focal para as atividades das PIDs conduzidas no campo por residentes ou coordenadores humanitários. A Unidade para deslocamentos internos tinha uma ampla lista de tarefas ambiciosas: promover e ampliar as redes de apoio aos deslocados, identificar defasagens operacionais e produzir respostas, formular estratégias para as necessidades de proteção, assistência e desenvolvimento das PIDs. Contudo a unidade ainda se ressentia, segundo esses, de realizações de impacto no cumprimento de suas tarefas, de uma visão estratégica e de continuidade de suas ações. Em Julho de 2004, o CAE Jan Egeland, aumentou as prerrogativas da unidade, transformando ela numa divisão. Aumentou a sua importância na hierarquia da ONU. A

O relatório apresentado para a Comissão de Direitos Humanos em 1993 indicava a necessidade de um esforço de compilação de regras e de normas existentes para o desenvolvimento de princípios-guia que pudessem governar o tratamento dos internamente deslocados. O relatório de 1992, emitido pelo próprio secretário-geral já apontava como uma ausência relevante a carência de qualquer documento ou declaração sistemática redigida que versasse sobre os direitos humanos⁶⁴ das populações deslocadas internamente. O relatório sugeria que tal conjunto de princípios deveria ser formulado. Em suas conclusões, Deng enfatizava a necessidade de oferecer àqueles encarregados de auxiliar as populações internamente deslocadas princípios-guia para a ação que possam ser aplicados independentemente das causas do deslocamento(Weiss and Korn, 2006, p.55). As agências da ONU e de outras organizações ligadas ao tema começaram a trabalhar num processo de pesquisa que reconhecesse quais instrumentos já existentes nos diferentes corpos jurídicos internacionais(direito internacional humanitário, direito internacional dos direitos humanos e direito internacional dos refugiados) poderiam ser aplicados para o atendimento e proteção das populações das populações internamente deslocadas.

Os estudos conduzidos por Roberta Cohen e Francis Deng apontam para a conclusão de que o direito de não ser arbitrariamente deslocado, apesar de não estar explicitamente formulado em nenhum em nenhum instrumento geral de direitos humanos, pode ser inferido a partir de um número de provisões contidas nesses corpos de direito. Uma proibição expressa contra o deslocamento arbitrário pode ser encontrada no direito humanitário internacional, assim como nos direitos relativos as populações indígenas, e que a proibição é implícita ao direito internacional dos direitos humanos de uma forma geral. A redação dos chamados Princípios-guia sobre o Deslocamento Interno ('Guidind Principles on Internal Displacement')(Office for the Coordination of Humanitarian

abordagem da ONU para os deslocados internos ainda seria em grande medida composta de ações *ad-hoc*, e a criação de uma divisão não gerou os instrumentos para mudar isso(Weiss and Korn, 2006, p.116-117).

⁶⁴ Em 5 de Março de 1991, foi aprovada a resolução 1991/25 na Comissão de Direitos Humanos, segundo a qual os deslocamentos internos não deveriam mais ser considerados como uma questão humanitária, mas como uma questão de direitos humanos. Colocar um tema como uma questão de direitos humanos abre espaço para pensar a possibilidade de proteção dos direitos dessas pessoas, uma vez que suas necessidades advém da violação de direitos inerentes e inalienáveis, e não de necessidades contingentes associada a uma circunstância específica(Weiss and Korn, 2006, p.23).

Affairs(OCHA), 1998)) ilustra um esforço para sintetizar esses três corpos de direito (Phuong, 2004, p.48).

Em princípio não parece óbvia a utilidade de um documento que tem como objetivo compilar um conjunto de instrumentos internacionais já existentes. Os especialistas afirmam, porém, que a forma como os Princípios-Guia articulam, conciliam e reinterpretam os diferentes instrumentos nos quais eles se baseiam é inovadora, e que dessa forma o instrumento acaba por tornar possível introduzir novas provisões derivadas das provisões existentes⁶⁵. Catherine Phuong(2004) cita o caso do direito de restituição de propriedade no direito internacional. Não existe nenhuma provisão explícita, nos principais instrumentos de direitos humanos, a respeito da restituição de propriedade para deslocados internos. O princípio de compensação por perda de propriedade resultando de expulsão forçada(‘*forced eviction*’) tem sido desenvolvido principalmente pela Corte Europeia de Direitos Humanos e pela Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos. A restituição de propriedade é mais difícil de ser atingida do que a compensação financeira, mas ela facilitaria mais o retorno dos refugiados e dos deslocados internos(ibid., p.61) . Nesse sentido os ‘Princípios-Guia’ tomam uma posição assertiva a respeito desse tópico no princípio 29, quando prescrevem que:

“Princípio 29

1. Populações Internamente deslocadas que hajam retornado a seus lares ou locais de residência habitual ou que hajam sido reassentados em outra parte do país não devem ser discriminados pelo fato de haverem sido deslocadas. Devem ter o direito de participar completamente e igualmente dos assuntos públicos em todos os níveis e gozar de igual acesso aos serviços públicos.
2. Autoridades competentes tem o dever e responsabilidade de assistir populações internamente deslocadas retornadas ou reassentadas a recuperar, na medida do possível, suas propriedades e outras posses que elas hajam deixado para trás ou das quais hajam sido privadas por ocasião de seu deslocamento. Quando a recuperação de tal propriedade e de tais posses não for possível, autoridades competentes devem prover ou assistir essas populações na obtenção de compensação apropriada ou em outras formas justas de reparação” (OCHA, 1998, Principle 29).

Várias questões pertinentes relativas à vulnerabilidade dessas populações estão consideradas nos Princípios-Guia. Eles levam em consideração, por

⁶⁵ O próprio RSG dizia ter consciência de que um estabelecimento de regras propriamente dito poderia ser uma iniciativa prematura e que a pretensão era de uma compilação dos instrumentos legais existentes e aplicáveis aos que lidam com os deslocados internos.

exemplo, as diferentes fases do deslocamento. Refletem também muitas das preocupações diplomáticas que marcaram as dificuldades enfrentadas pelos defensores da proteção internacional dos deslocados internos ao longo da década de 1990, como, por exemplo, o receio de que o desenvolvimento de um corpo jurídico para a proteção internacional dos deslocados internos tenha como resultado o enfraquecimento da instituição do asilo. Uma das primeiras prescrições do documento é a de que “a efetivação de tais princípios não deve prejudicar o direito de buscar asilo em outros países”(OCHA, 1998, Princípio 2(2)).

Outro ponto onde o documento é particularmente enfático é a respeito da responsabilidade do Estado. Os Estados tem, segundo o texto, “primazia no seu dever e responsabilidade de provisão de proteção e assistência humanitária aos deslocados internos”(ibid., Princípio 3(1)). Além disso, são particularmente responsáveis de proteger contra o deslocamento “populações indígenas, minorias, camponeses, pastores e outros grupos com uma dependência especial ou uma vinculação com a terra”(idem, Princípio 9). O documento tem ainda várias outras provisões que versam sobre a necessidade de assistência e proteção de grupos especiais, como minorias, mulheres e crianças(ibid., Princípios 4(2), 11(2(a)), 13(1), 18(3), 19(2), 20(3),23(4)).

3.4.4.

Posição das diferentes instituições

As diferentes agências da ONU demonstraram variados graus de entusiasmo em relação à resolução 1992/73. As únicas agências que expressaram reservas substantivas foram agências localizadas fora do sistema ONU e fortemente associadas com as questões humanitárias: a Organização Internacional para as Migrações(OIM) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha(CICV). O CICV em particular fazia objeções à própria criação de uma nova categoria, argumentando que as Convenções de Genebra de 1949 e os protocolos adicionais de 1977 deram à instituição a autoridade para proteger todos aqueles afetados pelo conflito armado, e que tal preferência não deveria ser atribuída aos deslocados em detrimento daqueles que estavam sujeitos a circunstâncias similares. O mandato da OIM tem por foco as migrações ordenadas, seja dentro de um país ou

internacionalmente, de forma que essa organização também não viam muito sentido no estabelecimento de uma nova categoria. As principais ONG's que trabalham com o tema ou temas correlatos, por sua vez, mostraram apoio à iniciativa (Weiss and Korn, 2006, p.38-39).

3.4.4.1.

O ACNUR

Conforme o fenômeno dos deslocamentos internos de população vem crescendo, cada vez mais especialistas vêm defendendo a idéia de que a definição de refugiado deva ser revista, na medida em que aumenta o número de pessoas que não se enquadram na categoria, mas têm, no mínimo, mesma necessidade de proteção. Dessa forma, o sistema de proteção de refugiados acabaria criando uma categoria privilegiada, e a artificialidade dessa distinção criaria uma diferença injusta, uma vez que muitas vezes quem mais precisa de proteção são aqueles que não conseguiram fugir das proximidades das situações de conflito (Phuong, 2004, p.19-25).

O ACNUR vem se envolvendo no atendimento e na proteção dessas populações deslocadas há bastante tempo. Suas operações de campo ao longo dos anos estiveram freqüentemente expostas ao fenômeno, o que acabava gerando demandas para que o ACNUR interviesse. A primeira mudança significativa na trajetória do ACNUR foi quando a agência, que até então atuava somente na Europa, montou uma operação de auxílio aos refugiados na Argélia. O governo francês negou a autoridade do ACNUR de fornecer assistência nesse caso, temendo a internacionalização da crise, e foi necessário intenso trabalho diplomático para que a operação fosse realizada. Esse foi o primeiro momento central onde o ACNUR ampliou geografica e operacionalmente seu escopo⁶⁶(Loescher, 2003, p.9).

⁶⁶ O preâmbulo da convenção de 1951 afirmava a universalidade do regime de proteção do asilo e a sua importância para defender a liberdade dos refugiados (antes da assinatura da convenção de 1951, os instrumentos para enfrentar as crises de refugiado eram definidos de acordo com o contexto) (Helton and Jacobs, 2006, p.5). Contudo a convenção, que consagrou o estatuto do refugiado, tinha sido especialmente desenhada para resolver a situação das milhões de pessoas que tinham sido deslocadas na Europa como um resultado da II Guerra Mundial. Logo o documento só enquadrava na categoria de refugiado pessoas que estivessem fugindo de eventos ocorridos na Europa em 1951. O protocolo de 1967 extinguiu as limitações geográficas e temporais presentes na convenção(Phuong, 2004, p.16-17).

No início, houve resistência a tais demandas. Sadruddin, que foi Alto Comissário do ACNUR no final da década de 1960, recusou um pedido de assistência a populações internamente deslocadas no sul do Vietnã justamente pelo fato de elas não poderem ser qualificadas como refugiados. Em 1972, entretanto, a Assembléia Geral autorizou o ACNUR a prover assistência aos ‘refugiados e demais populações deslocadas’ no caso do Sudão. Entre 1971 e 1991, o ACNUR não somente proveu auxílio, mas também se engajou em atividades voltadas para a proteção de deslocados internos em mais de 12 operações.

A partir de 1991, O ACNUR passou a estar ainda mais envolvido com o atendimento e com a proteção das populações internamente deslocadas, num número crescente de operações. O momento central para a intensificação da atitude do ACNUR em relação aos deslocados internos foi a intervenção no norte do Iraque em 1991. Sadako Ogata, forte defensora da necessidade de proteger essas populações, tinha acabado de assumir o ACNUR. Ela decidiu engajar o ACNUR como uma agência líder no atendimento das populações iraquianas. O diretor do Departamento de Proteção Internacional argumentou que ela deveria ter se detido diante da recusa dos turcos de abrirem suas fronteiras para a entrada dos curdos iraquianos. A ação do ACNUR foi criticada porque esse contexto criou a impressão de que o envolvimento do ACNUR com as populações internamente deslocadas constituía um reconhecimento implícito da falha na necessidade de defender a instituição do asilo (Phuong, 2004, p.79-81).

O amparo legal para a atuação do ACNUR vem do artigo 9 do seu estatuto, assim como de uma série de resoluções da Assembléia Geral. De acordo com o artigo 9, qualquer extensão do mandato está sujeita a duas condições: aprovação da Assembléia Geral e disponibilidade de fundos para a condução das operações (ibid., p.78).

Em 1993, o ACNUR emitiu a primeira de uma série de diretivas políticas em relação à atuação para proteção dos deslocados internos (UNHCR’s role with internally displaced persons). Esse documento previa critérios que buscavam enfatizar a ligação com o mandato do ACNUR:

“1- que hajam retornados ou que venham a retornar para áreas onde as populações internamente deslocadas estão presentes

- 2- que os fluxos de refugiados e de deslocados internos tenham as mesmas causas primárias, por exemplo que sejam do mesmo conflito; e
- 3- que o deslocamento interno ameace se transformar no deslocamento externo (potencial para movimento transfronteiriço)” (Phuong, 2004, p.82)

O ACNUR reviu suas diretrizes para os deslocados em 1997 e 2001, em parte como uma demanda externa por maior clareza no que diz respeito ao papel do ACNUR e na busca de dar previsibilidade a sua atuação(Zard, 2006, p.47). Em 1999, o ACNUR buscou esclarecer a relação entre a realocação interna e o ‘direito de permanecer’ e o deslocamento interno. O objetivo dessa comunicação era explicitar que uma população de deslocados internos não era ela mesma evidência conclusiva de que um demandante de asilo poderia ter escolhido permanecer no seu país em vez de buscar o asilo(ibid., p.35) .

A explicitação do papel do ACNUR em relação às PID nos anos 1990 gerou forte controvérsia dentro e fora da instituição. Críticos argumentaram que estaria havendo uma distorção do mandato original da agência.. A proteção dos refugiados passou a ser entendida a partir da segurança do refugiado em vez da ênfase na preservação da instituição do processo de asilo. No documento UNHCR Strategy towards 2000(‘ACNUR: estratégia para o ano 2000’), o ACNUR reconheceu como seu desafio principal o fato de que ‘as populações deslocadas são mais do que nunca percebidas como uma ameaça à estabilidade econômica, social e ambiental assim como para a segurança política’(Genebra, 1997). Isso seria um indício de que o ACNUR estaria abandonando a sua preocupação com os refugiados por uma nova ênfase no fenômeno de migrações forçadas. A análise do ACNUR admitiu ser necessário que a instituição adaptasse seu mandato às circunstâncias em transformação de modo a entender os problema que vivem os refugiados hoje(Adelman, 2001, p.7).

Em 2001, o Alto Comissário Ruud Lubbers resumiu a abordagem da agência em relação ao deslocamento internos no que se tornaram conhecidas como as 3 luzes verdes: o pedido vindo do secretário-geral, o consentimento do país em questão, e um financiamento específico de forma a permitir que a agência se envolva no trabalho com os deslocados internos(Zard, 2006, p.48).

No seu trabalho, Adelman distingue duas teses a respeito do desenvolvimento recente do ACNUR presentes na literatura. Seriam duas narrativas que disputam qual seria a essência do mandato do ACNUR. A tese da

continuidade é a tese do establishment do ACNUR: argumenta que, naquele momento específico do tempo, o ACNUR está sendo sujeito a um novo conjunto de pressões e constrangimentos, e teve que se adaptar para preservar o seu papel de um ator autônomo. No entanto, fez isso sem comprometer aquilo que seria a essência de seu mandato. A tese da continuidade é contraposta ao que ele qualifica como tese conservadora. Essa tese denuncia que o paradigma da repatriação, posto em ação nos anos 1990, significa uma subversão fundamental da essência do mandato da instituição. O mandato do ACNUR deveria estar fundamentalmente voltado para a preservação do sistema de proteção legal, sendo sua principal instituição o asilo (Adelman, 2001, p.9).

Guy Goodwin-Gill se opõe frontalmente a qualquer envolvimento estendido por parte do ACNUR aos deslocados internos. Segundo ele, ao responder aos pedidos do secretário-geral, o ACNUR ameaça sua própria independência e corre o risco de ser usado como um substituto para a ação política. Isso significaria um desvio substantivo do mandato original do ACNUR (*apud* Phuong, 2004, p.85).

O argumento daqueles que defendem essa tese conservadora admite que a proteção dos refugiados deveria ser uma questão humanitária, e não política. O direito internacional humanitário demanda todo um outro conjunto de preocupações, normalmente envolvendo a intervenção direta em zonas de conflito e funcionando como uma parte neutra capaz de conduzir as partes em disputa ao estabelecimento de certas normas para a proteção dos não-combatentes e dos prisioneiros de guerra. Em contraste, o direito internacional dos direitos humanos – o qual enfatiza a necessidade de se tratar a questão dos deslocamentos internos de população – é entendido como sendo um arcabouço normativo inerentemente politizado que busca constranger os governos a prestar contas em relação ao seu comportamento perante seus cidadãos⁶⁷ (Zard, 2006, p.23).

⁶⁷ É interessante notar que a abordagem de síntese adotada pelo Guiding Principles, acomodando áreas aplicáveis dos direitos humanos, do direito humanitário e do direito dos refugiados, de um certo modo refletiu esforços, por parte dos que defendiam dos direitos dos refugiados nos anos 90 e que buscavam implementar uma interpretação do direito dos refugiados que fosse mais firmemente amparada no contexto do movimento de defesa dos direitos humanos. Até então as redes de proteção dos refugiados defendiam a especificidade do trabalho em torno da questão do refúgio, que se amparava, entre outras coisas na preservação do estatuto do refúgio. A defesa do refugiado tinha um caráter essencialmente não político e humanitário, em contraste com a natureza mais politizada do trabalho dos direitos humanos (Zard, 2006, p.46).

Em contraponto à tese conservadora, Chaloka Beyani argumenta que o estabelecimento de um sistema baseado em tratados é uma conquista importante do direito internacional justamente na medida em que se torna possível reivindicar uma prestação de contas por parte dos Estados em relação ao tratamento dos indivíduos dentro do seu território. Isso por conta do estabelecimento de tratados e da edificação de instituições que foram encarregadas da competência de determinar a legalidade da conduta dos Estados e monitorar a sua adesão às normas de direitos humanos. A adoção, em 1951, da Convenção que estabelece o estatuto do refugiado segue esse padrão. Através dela, o ACNUR exerce seu mandato, que previa a supervisão, e, com o tempo, evoluiu no sentido de garantir a proteção diplomática dos refugiados em cooperação com os Estados. Contudo, sem um corpo de tratados que tivesse a prerrogativa de examinar a legalidade da conduta dos Estados, e os fizesse prestar contas às obrigações às quais se comprometeram na convenção, a prática da proteção legal dos refugiados permaneceu inadequada (Beyani, 2006, p. 270). Gill Loescher sistematiza a controvérsia:

“O ACNUR tem problemas políticos endêmicos. O ACNUR foi criado pelos Estados membros da ONU para ser, ao mesmo tempo, uma agência estritamente apolítica e para advogar em nome dos refugiados. Contudo, desde o início estava claro que o papel da agência iria ser intensamente político. A própria existência dos refugiados é indicativa da insurgência política dos seus países de origem” (Loescher, 2003, p.4).

Em vez disso, a convenção passou a ser implementada por meio das diferentes legislações nacionais, que se aplicam de acordo com considerações nacionais subjetivas. Por isso, com o tempo, a implementação dos padrões da convenção foi prejudicada com a fragmentação da proteção dos refugiados de um Estado a outro. Por consequência, adveio uma construção estreita do direito do refugiado, que se concentrou no mecanismo processual da determinação do estatuto do indivíduo dentro dos procedimentos domésticos legais, consolidando uma jurisdição incapaz de predominar sobre o direito doméstico para requerer a proteção do refugiado. Esta foi uma falha metodológica que teve o efeito indesejável de sujeitar a aplicação dos padrões internacionais ao direito doméstico. Terminou por se concentrar na consolidação do direito do asilo, sem o desenvolvimento de outros mecanismos para se avaliar qualitativa e

quantitativamente a proteção que estava sendo usufruída pelo refugiado(Beyani, 2006, p. 271). Mesmo o artigo 33⁶⁸, que consagra o estatuto do refúgio, abre um precedente para a defesa das prerrogativas nacionais:

“O benefício da presente provisão não deve, contudo, ser reivindicado por um refugiado contra quem existe fundamento razoável para que seja reconhecido como um perigo para a segurança do país no qual ele está, ou que, tendo sido condenado por um julgamento definitivo de um crime particularmente sério, constitua uma ameaça para a comunidade deste país” (Geneva Convention, 1951, Article 33(2))

Assim, como Arthur Helton, Gill Loescher e outros enfatizam, as transformações do ACNUR não podem ser consideradas como se estivessem se dando num vácuo político. É importante recuperar o contexto da política mundial não só para entender as ações do ACNUR, mas também para se apreciar em que medida o ACNUR vem se transformando num ator relevante das relações internacionais(Loescher, 2003, p.3). E é por isso que eles reivindicam a consideração de uma revisão fundamental do mandato do ACNUR:

“A complexidade e escopo do deslocamento forçado nesse novo milênio impele a esforços por parte da comunidade internacional para formular novas respostas políticas, uma vez que os arranjos institucionais e legais estabelecidos têm se provado inadequados para administrar de forma efetiva e humanista o problema. As categorias tradicionais são muito estreitas, de forma que não conseguem cobrir o amplo número de pessoas presentemente sujeitas a situações similares a de refugiados [refugee-like situations]. Os regimes legais e institucionais atuais não conseguem lidar com as necessidades da maioria dos migrantes forçados. De forma que é necessário desenvolver novos critérios para identificar as pessoas que merecem prioridade de proteção e assistência, e ao mesmo tempo levar em consideração as múltiplas e complexas causas do deslocamento forçado. A realidade de que os recursos internacionais disponíveis para proteger tais pessoas são limitados também deve ser levada em consideração” (Helton and Jacobs, 2006, p.4).

Se, por um lado, o ACNUR e outras organizações humanitárias são capazes de montar operações para suprir ajuda humanitária em grande quantidade a localidades de acesso extremamente difícil e sob circunstâncias hostis, a agência foi muito menos bem-sucedida em proteger os civis dos abusos de direitos humanos, das expulsões e da limpeza étnica.

⁶⁸ O artigo 33 da convenção de 1951 para os refugiados reconhece ao refugiado o direito de não ser forçado a retornar ao lugar onde sua vida está sendo ameaçada. Essa norma está consagrada como um princípio fundamental do direito internacional costumeiro, e é conhecida como o princípio do non-refoulement e é a pedra angular sob a qual se ampara o regime de asilo (Geneva Convention, 1951, Article 33(1)).

Nos anos 1990, o ACNUR tem sido visto cada vez mais como o braço humanitário das Nações Unidas. O trabalho da agência vem sendo transformado no momento Pós-Guerra Fria. Ela acabou se especializando na provisão de ajuda humanitária e se encarregando de uma relação de ligação desses programas com as forças de *peacekeeping* da ONU(Helton, 2003, p.25).

Em vista disso, Loescher defende a idéia de que, para evitar seus resultados negativos, o ACNUR tem que aumentar a prioridade das suas funções de proteção. Apesar de o ACNUR estar constantemente enfatizando o fato de que a proteção dos refugiados deve ser uma preocupação central da agência, as questões relativas à proteção não necessariamente figuram com proeminência na cultura administrativa do ACNUR. Significativo disso é o fato de que frequentemente o Departamento de Proteção Internacional é marginal no que diz respeito à resolução das questões operacionais, além da ausência de autoridade independente do diretor do departamento para agir, mesmo quando grandes crises de proteção se instalam(Loescher, 2003, p.14).

“Os desenvolvimentos conceituais não acompanharam o passo da realidade social e política. Então, o trabalho da Divisão de Proteção Internacional, esse setor do ACNUR primeiramente responsável por assegurar os encargos das responsabilidades de proteção, deve ser fundamentalmente redirecionado para prover um novo fundamento conceitual para novas abordagens programática. Este não seria um exercício acadêmico: é uma necessidade crucial. Uma base filosófica e um conjunto de princípios para informar as atividades do ACNUR deve ser desenvolvido” (Helton, 2003, p.26).

3.4.4.2.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha

As Convenções de Genebra deram ao CICV um mandato para proteger civis em circunstâncias de guerra; contudo, a autoridade do CICV para exercer seu mandato em conflitos não internacionais é bastante limitada e não tem qualquer aplicação para outros tipos de deslocamentos forçado(Weiss and Korn, 2006, p.86). O CICV, que se ampara no direito humanitário, reconhece e atende a todos como estando sob as mesmas circunstâncias de necessidade. Para fazer isso, lança mão do seu estatuto de neutralidade. A posição do CICV contra o estabelecimento de políticas específicas para uma categoria dos deslocados

internos advém do fato de que, na visão da instituição, a assistência deve ser fornecida não de acordo com o estatuto legal da pessoa considerada, mas de acordo com suas necessidades (Phuong, 2004, p.26).

Apesar de toda a resistência que ofereceu ao estabelecimento da categoria, o CIVV não evita mais o uso do termo. Em 2000, produziu seu primeiro documento em que relatava as atividades conduzidas especificamente em relação a populações internamente deslocadas. A partir de então, o CICV vem buscando um formato que o permite ser mais assertivo na sua responsabilidade com os deslocados internos. Eles consideram que o ACNUR, por sua experiência de campo com as crises de refugiados, exerceria um papel mais importante no pós-conflito e na fase de retorno. Na sua abordagem em relação aos deslocados internos, o CICV acredita que tem diversas vantagens sobre o ACNUR, na medida em que não só baseia seu trabalho em tratados vinculantes do direito internacional humanitário, como também é eficiente no atendimento dessas populações durante o acontecimento da guerra civil (ibid., 2004, p.95).

Contudo, mesmo depois da redação dos Guiding Principles, alguns membros da CICV continuaram a expressar seu receio de que o recurso, cada vez mais freqüente, a princípios que são especificamente voltados para lidar com populações internamente deslocadas e que não têm caráter vinculante para os atores estatais e não-estatais acabará por dificultar a margem de atuação provida pelo direito internacional humanitário – a qual está voltada para o atendimento da população civil como um todo. Para os propósitos operacionais do CICV, não é sempre relevante especificar a população-alvo dos deslocados internos. Segundo seus integrantes, muitas vezes o melhor planejamento para a realização das operações do Comitê deve ser definido em torno das atividades a serem desenvolvidas, não em torno dos grupos a serem atingidos (ibid., p.94).

3.4.4.3.

Outras agências

As atividades do Programa das Nações Unidas para a Alimentação (World Food Program- WFP) se concentram na distribuição de alimentos. Projetos de assistência ao desenvolvimento e de auxílio de emergência concentram 70% do trabalho da agência. Os deslocados internos não constituem um grupo alvo

específico para assistência alimentar, a não ser em situações particulares e apropriadas, como dentro de campos de deslocados internos(Phuong, 2004, p.96).

Em seus relatórios, a OIM enfatiza o fato de ser a única organização com um mandato específico para as populações internamente deslocadas, uma vez que seu mandato estabelece a provisão de atividades em favor de todas as populações deslocadas. A OIM tem um papel ativo na provisão de abrigo temporário para os deslocados internos, assim como no transporte dos que desejam retornar. Ela tenta assegurar o transporte para esse retorno desde que a disposição do retorno seja voluntária(ibid., p.97).

Quando o deslocamento interno se tornou uma questão de preocupação internacional, o Fundo das Nações Unidas para a Infância(United Nations Children Fund- UNICEF) foi relutante em reconhecer sua importância. Assim como o CICV, o UNICEF tomou a posição de que os deslocados internos não deveriam constituir uma categoria especial de pessoas necessitadas, pois isso iria criar uma discriminação contra as pessoas não deslocadas. O UNICEF vem, desde então modificando a sua posição, e já desenvolveu certo número de políticas e de programas especialmente voltados para os deslocados internos(ibid., p.99).

O PNUD é, entre as organizações que trabalham com deslocados, a que mais se concentra no atendimento das populações depois que as pessoas retornaram ou que as comunidades estão reassentadas. Como uma agência de desenvolvimento, foca nos programas de reintegração. Assim como o CICV, no desenho de suas operações, não considera os deslocados internos como uma categoria separada, uma vez que as necessidades das populações afetadas pela guerra são melhor enfrentadas a partir de abordagens baseadas na área ou na comunidade do que de abordagens baseadas no grupo alvo. O PNUD reafirma seu papel como uma agência de desenvolvimento e se mostra sempre muito relutante em se envolver diretamente com as questões de proteção dessas populações(ibid., p.101).

3.5.

O contexto da ação: Deslocamentos Internos de População na Colômbia

3.5.1.

Origens

O deslocamento de populações na Colômbia não é um fenômeno recente. Logo após o *bogotazo*, proprietários de terra tentaram expulsar essas pessoas instaladas, e o governo tentou trazer migrantes conservadores para entrar em conflito com os camponeses (Palacios, 2006, p.164). Durante o período de La Violencia, se estima que cerca de 2 milhões de pessoas (cerca de 20% da população rural da época) abandonaram suas terras por terem sido vítimas da violência entre 1948 e 1966. Nesse processo de redistribuição de terras ao longo desse período, aqueles que se beneficiaram foram os empresários, os membros dos grupos armados e outros intermediários (Springer, 2006, p.7). Durante a época de *La Violencia*, o conflito provocou um forte impacto sobre a população civil: a Colômbia exibia os índices mais altos de violência de sua história até então, e os dez departamentos mais afetados relataram 174.046 mortes. As táticas dos grupos armados, apesar de diferirem em certos casos, consistiam também eventualmente em ataques frontais à população civil, para alcançar objetivos de guerra, ocasionando assim o deslocamento de populações.

Os principais desencadeadores do deslocamento são as ameaças, a violência indiscriminada, as confrontações armadas, os homicídios, as ordens de despejo e os massacres (Ibañez, 2008, p. 13). O ataque à população civil tem sido um dos principais objetivos da guerra por controle de território. Os civis que habitam as áreas de conflito se convertem em alvo da coerção e da violência perpetrada pelos diferentes atores armados. O cenário se complica pelo fato de que muitos grupos armados operam suas próprias redes civis de apoio integradas por informantes, seguidores declarados e não declarados, comerciantes e administradores. Isso faz com que os grupos armados em muitos casos declarem todos os habitantes de uma determinada zona como 'seguidores' de determinado grupo e passem a realizar uma política de expulsão em grande escala. As pessoas também abandonam os lugares por outros motivos relacionados ao conflito armado, como temor de serem pegos no fogo cruzado, desejo de escapar da chantagem e do seqüestro (incluindo o recrutamento forçado, e a frustração pela falta de oportunidades, ou pela deserção de um grupo armado irregular) (Springer, 2006, p. 12-13).

3.5.2.

Questão da terra

Além das questões mais diretamente ligadas às violações de direitos humanos, as disputas de terra e a prática de usurpação ilegal são consideradas causas subjacentes do deslocamento forçado. A questão da terra na Colômbia é uma questão antiga que se encontra na raiz do conflito.

Em grande parte do século XIX, as disputas de terra não estavam presentes, já que os pequenos camponeses se dedicavam a colonizar propriedades fora da fronteira agrícola. Contudo, desde 1889 até 1925, os pequenos proprietários estiveram em grande conflito com os grandes proprietários e recorreram aos canais institucionais para resolver as disputas de terra. O esgotamento da fronteira agrícola na região andina entre 1925 e 1935 teve como resultado a primeira onda de conflitos violentos, e o crescimento da economia agro-exportadora exacerbou ainda mais esses conflitos. No entanto, a incapacidade do Estado de criar uma infraestrutura administrativa para proteger os direitos de propriedade desencadeou prontamente conflitos violentos entre grandes proprietários pequenos proprietários e colonos⁶⁹ (Ibañez, 2008, p.21-22).

Durante a primeira metade do século XX, a política de terras na Colômbia se concentrou em promover a colonização dos terrenos baldios e em proteger a distribuição de terra dentro da fronteira agrícola. Durante o ano de 1936, o governo colombiano proclamou a primeira lei de reforma agrária, com um foco nos grandes proprietários de terra. O objetivo primordial da lei era, com base na ameaça de expropriação, incluir a modernização das práticas agrícolas e assim aumentar a produtividade. A reforma de 1936 modificou a relação entre grandes proprietários de terra e arrendatários, provocando uma expulsão generalizada de

⁶⁹ Desde o século XIX, o processo de colonização e delimitação de fronteiras apresentou enormes dificuldades. Não existia um sistema confiável de registro de propriedade, e o governo considerava os terrenos públicos como fonte de renda, uma vez que vendia títulos de dívida a investidores privados, que eram passíveis de serem redimidos por títulos de propriedade. Desde o início, essa prática gerou uma situação de confrontação entre os 'empresários da terra e os camponeses colonizadores. Esses colonizavam e cultivavam a terra, mas tinham um direito precário sobre o terreno ou então não dispunham de qualquer título de propriedade. Normalmente os ocupantes ilegais e pequenos colonizadores se viam obrigados a se transferirem para terrenos baldios na fronteira de colonização, que ainda não haviam sido reivindicados, para começar uma nova vida (Springer, 2006, p.29-30).

arrendatários. A titulação de terrenos baldios promoveu a colonização acelerada de zonas de fronteira. Uma vez que os terrenos estavam em condições de gerar excedentes econômicos, os proprietários de terra se apropriaram dos terrenos e converteram os colonos em arrendatários. A adjudicação de terrenos baldios se intensificou a partir do período de *La Violencia*. Promover a colonização se transformou numa válvula de escape de conflitos de terra latentes dentro da fronteira agrícola (Ibañez, 2008, p.22-24).

A década de 1970 se caracterizou pela grande legalização de terrenos baldios e por um programa de desenvolvimento rural. Entretanto, o obstáculo da distribuição de terras e a insuficiência dos programas de desenvolvimento rural excluíram uma porcentagem importante das famílias camponesas. A partir da década de 1980, com a crise econômica que afetou a América Latina, os níveis de pobreza e de concentração de terra nas áreas rurais da Colômbia só fizeram aumentar (Avilés, 2006a, p.90). A concentração de terra dos últimos anos vem sendo ocasionada em grande medida pela violência e pelo deslocamento. Na Colômbia, os mega-projetos de desenvolvimento agro-industrial adquirem cada vez mais importância, mobilizando fortes interesses políticos por trás da prática do deslocamento (Springer, 2006, p.31).

É relevante ainda ressaltar que, em algumas regiões do país, o narcotráfico apresenta uma estreita relação com o deslocamento. A presença de cultivos ilícitos gera uma pressão adicional sobre a terra e sobre o deslocamento, devido não só à aquisição de terras para o cultivo de coca e papoula, como também à importância do controle de corredores para o transporte de drogas. A compra de terras por narcotraficantes, como mecanismo para gerar dinheiro ilícito, gera um processo especulativo da terra, que diminui a capacidade de aquisição do Estado e as possibilidades de negociação dos camponeses frente aos proprietários de terra. Além disso, os narcotraficantes ‘herdaram’, em muitos casos, conflitos sociais nas terras que compraram (Ibañez, 2008, p.17-18). Por outro lado, a política oficial do governo Uribe de erradicação dos cultivos de coca é em si diretamente responsável por muitos deslocamentos forçados, e de uma grande quantidade de ações arbitrárias empreendidas pelas forças de segurança contra a população civil (Springer, 2006, p.21).

Segundo Ibañez, com o recrudescimento do conflito, os grupos adotaram táticas de ataques frontais à população civil. Além de facilitar o controle

territorial e o debilitamento das redes sociais, obriga a população a buscar refúgio em outros municípios. Quando o conflito se intensifica, o número de crimes contra a população civil aumenta, uma vez que tal subterfúgio oferece uma estratégia de baixo custo para despejar o território e permite aos grupos armados ilegais fortalecer o controle de suas regiões, facilitar o controle de armas e desenvolver atividades ilegais sem obstáculos (Ibañez, 2008, p.13).

A expulsão da população como estratégia de guerra busca assim mesmo impedir os movimentos de resistência civil, debilitar as redes sociais e intimidar a população, para assim aumentar o controle exercido⁷⁰ sobre o território. Os ataques à população debilitam o apoio aos grupos opositores e impedem a insurgência dos civis. Além das estratégias territoriais, existem outras estratégias de cunho econômico sendo empreendidas. Os ataques à população civil buscam usurpar terras valiosas e impedir o acesso à terra aos possíveis oponentes. O despovoamento do território para repovoá-las com partidários políticos foi relatado em várias regiões do país. Os pequenos proprietários, que eram mais frágeis, abandonaram suas parcelas por medo de serem vítimas da violência, outros eram forçados a vender suas terras a preços muito abaixo do preço de mercado⁷¹ (ibid., p.18-19).

3.5.3.

O atendimento às populações deslocadas na Colômbia

A situação sócio-econômica dos deslocados é, em média, muito pior do que a da população pobre da Colômbia em geral. Algumas estatísticas mostram números particularmente preocupantes: 46% das famílias de deslocados internos vivem em lugares insalubres sem condições de saneamento; 21% habitam em

⁷⁰ As táticas utilizadas para aterrorizar a população podem mudar, mas os resultados finais são quase sempre os mesmos. Uma dessas mudanças táticas ocorreu durante os anos de 1998 e 2002, quando a violência paramilitar se encontrava no seu ápice. O número de massacres aumentou então de forma constante até que se chegou a um momento onde havia quase dois massacres por semana no ano de 2000. Daí em diante o método preferido passou a ser o assassinato seletivo, que acabou se mostrando igualmente efetivo em termos de deslocamento, mas que contudo não gera a mesma censura (Springer, 2006, p. 28).

⁷¹ Os municípios com pouca presença institucional, com direitos de propriedade fragilizados, com atrativos econômicos para os grupos armados, são atacados com mais frequência e provocam a expulsão da população. Segundo Ibañez, o deslocamento massivo parece adotar-se como estratégia predominante quando os grupos armados pretendem apropriar-se de recursos públicos e usurpar terras através de acordos informais de propriedade. Os deslocamentos individuais, por outro lado, parecem ser uma estratégia para a apropriação de bens privados (Ibañez, 2008, p.57-58).

zonas de alto risco de conflito. As pesquisas indicam ainda que 50% dos deslocados internos vivem em habitações improvisadas de papel e de madeira (Springer, 2006, p.18). Para atender à população deslocada, o Estado colombiano promulgou a legislação que parte da lei 387 de 1997 e que é constituída por decretos, resoluções e diretivas presidenciais que derivam do texto da lei. A ajuda estatal está contemplada em três etapas: prevenção, ajuda humanitária de emergência e estabilização sócio-econômica. Os programas de prevenção buscam eliminar as causas do deslocamento para assim diminuir sua incidência. O objetivo da ação humanitária de emergência é atender a população deslocada durante os três primeiros meses de deslocamento, com provisão de alimentação, hospedagem, saúde e transporte. Uma vez finalizada a ajuda humanitária de emergência, inicia-se a fase de estabilização sócio-econômica, cujo principal fim é ajudar a população deslocada a recobrar sua capacidade produtiva e assim ser responsável pelo seu sustento sem a necessidade de recorrer à ajuda estatal⁷²(Ibañez, 2008, p.183-184).

3.5.3.1.

Grupos vulneráveis

Além disso, o deslocamento afeta de forma desproporcional as populações afrodescendentes e os povos indígenas, que em si já constituem parte da população mais pobre do país. Em torno de um milhão de pessoas de origem indígena na Colômbia se transformaram em alvo primário dos grupos armados devido à importância estratégica dos territórios onde se localizam suas reservas. A taxa de deslocamento de populações indígenas é, em média, quatro vezes maior do que a taxa de deslocamento geral, sendo que os crimes e abusos de direitos humanos contra as populações indígenas quase nunca são denunciados ou investigados apropriadamente. Além disso, essas populações são particularmente perseguidas por se recusarem a se render diante das ameaças dos grupos armados, insistindo em sua neutralidade em relação ao conflito. Nos últimos anos, as

⁷² Os resultados da pesquisa de Ibañez levam ela à conclusão de que a intervenção estatal é crucial para prevenir se estagne em condições de pobreza. As perdas de bem estar derivadas do deslocamento são difíceis de serem superadas. A explicação de Ibañez é que a população deslocada carece de mecanismos formais de contensão de risco para o impacto dos choques, e não possui o capital social adequado para transformar os benefícios dos programas de geração de renda em ganhos de bem-estar de médio e longo prazo(Ibañez, 2008, p. 169).

guerrilhas e, em particular, os grupos paramilitares, parecem ter organizado uma campanha de extermínio dos povos indígenas – ação enfática e reiteradamente condenada por atores nacionais e internacionais. A situação tem sido objeto de várias intervenções e obriga a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos a emitir ordens de proteção internacional para essas comunidades. Os massacres de líderes e ativistas indígenas ocorrem cada vez com maior regularidade, e vários grupos indígenas vem correndo risco de desaparecer nos últimos anos(Springer, 2006, p.23).

Os afrocolombianos e as mulheres também são grupos particularmente afetados pela dinâmica do deslocamento interno. Os afrocolombianos vivem nas regiões mais pobres e menos desenvolvidas do país e têm um índice de deslocamento em média 20% acima do índice nacional geral(ibid., p.25). Quanto às mulheres que encabeçam parte significativa das famílias de deslocados, elas têm que assumir a função de chefe de família e que alimentar seus filhos com uma renda média equivalente a 68% do salário mínimo legal da Colômbia (uma família de deslocados conta em média com seis membros, três a quatro dos quais são menores de idade). Segundo o Ministério da Proteção Social, no ano de 2005, 52% das mulheres deslocadas que se registraram haviam sido vítimas de violência física e 36% vítimas de abuso sexual (ibid., p.27).

3.5.3.2.

Fases do atendimento à população deslocada

A lei 387 de 1997 estabelece as funções das instituições do Estado, incluindo o âmbito local e o nacional, para cada uma das fases de aplicação determinadas (prevenção, assistência humanitária e estabilização sócio-econômica). A legislação colombiana desenvolvida especialmente para atender a população deslocada pela violência é internacionalmente reconhecida como uma das mais completas do mundo⁷³.

Para coordenar as ações das entidades do Estado, a lei 387 estabelece o Conselho Nacional para Atenção Integrada às Populações Deslocadas pela violência

⁷³ Apesar da compreensividade e extensividade do corpo de leis, a implementação tem sido considerada como irregular e limitada tanto por organismos nacionais quanto internacionais(Ibañez e Velásquez, 2008, p.4).

(CNAIPD). A função desse conselho é formular políticas relacionadas aos PID, e prover assistência às instituições locais. As autoridades locais têm a responsabilidade de criar comunidades territoriais e relatar casos de deslocamento para as autoridades centrais, embora seja na aplicação dessas políticas no nível local que se encontrem as maiores dificuldades⁷⁴(Ibañez e Velásquez, 2008, p.4). A lei 387 também estabelece o Sistema Nacional de Atenção Integrada à População Deslocada pela violência(SNAIPD). O sistema é composto por instituições responsáveis por prover serviços às PID. Quem coordena o sistema é a ONG Acción Social(ibid., p.5).

No que diz respeito à fase de prevenção, é dever das autoridades nacionais avaliar situações que possam levar ao deslocamento e reduzir a sua incidência pelo estabelecimento de grupos de trabalho para prevenir e antecipar riscos de deslocamentos. Eles devem ainda orientar as vítimas potenciais do deslocamento a requererem proteção militar em zonas de risco. Durante a fase de assistência humanitária de emergência, as instituições nacionais e locais têm a obrigação de oferecer às PID alimento, abrigo e serviços médicos durante os três primeiros meses de seu deslocamento(idem).

Na fase de estabilização sócio-econômica, o Estado deve garantir que os PIDs se tornem responsáveis por seu próprio sustento. As instituições nacionais responsáveis por essa fase são o Instituto Colombiano para o Desenvolvimento Rural(INCODER), o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Acción Social, entre outros. O ACNUR na Colômbia também busca auxiliar na fase de estabilização sócio-econômica. O escritório da agência no país foi aberto em junho de 1998. Suas atividades na Colômbia relativamente aos deslocados internos se concentram em: dar consultoria às instituições do governo e às ONG's; prover assistência técnica para assistir os deslocados internos nas diferentes fases; desenvolver atividades para promover a cooperação internacional, coordenar

⁷⁴ Em muitos municípios que tem alto grau de recepção de deslocados, existe uma alta penetração de grupos armados ilegais entre as autoridades locais e muita interferência no processo eleitoral. Alguns prefeitos têm medo que os incentivos gerados pela implementação das políticas de deslocamento atraiam novos deslocados para os seus municípios. Muitos municípios que recebem grande número de deslocados estão ainda nas proximidades de área de intenso conflito e os grupos armados estabelecem relações próximas com os grupos políticos legais. Isso dificulta a implementação das políticas para deslocados e contamina o processo eleitoral tradicional. Além disso, os deslocados vítimas do conflito são muitas vezes deslocados pelos mesmos grupos armados que exercem hegemonia naquela região, e por isso obstruem a aplicação dos programas e políticas voltados para os deslocados(Ibañez e Velásquez, 2008, p.35-40)

programas e projetos para assistir à população deslocada(Ibañez e Velásquez, 2008, p. 6).

3.5.3.3.

A política do governo Uribe para as PIDs

Assim que assumiu o governo logo depois que chegou ao poder, o Presidente Álvaro Uribe Vélez anunciou a realização do Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2006, no qual considerou o deslocamento interno ‘a principal emergência humanitária da Colômbia’. Esse novo compromisso de prioridade em relação aos deslocamentos internos foi convertido na lei 812 de 2003, instrumento por meio do qual o governo aprovou o Plano Nacional de Desenvolvimento.

Em 2004, centenas de deslocados se organizaram para demandar recursos de auxílio ante a Corte Constitucional, alegando que seus direitos estavam sendo violados pela inação e pela deficiência do Estado. Por essa razão, a corte passou a uma revisão integral da política do governo Uribe. A sentença declarou que o estado presente da assistência aos deslocados internos era inconstitucional e prescreveu que essas populações fossem consideradas ‘alvos de proteção especial por parte do Estado’ Essa decisão obrigou o governo a tomar várias iniciativas, entre as quais a apresentação do Plano Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada. Contudo, a Corte nem sempre se mostrou satisfeita com o ritmo e o alcance das reformas empreendidas, e, ao longo dos meses seguintes, emitiu várias ordens complementares dirigidas às diferentes entidades às quais solicitou a intensificação de seus esforços(Springer, 2006, p. 16-17).

A Corte Constitucional da Colômbia, por meio da declaração T-025, definiu a condição de deslocamento como estando associada à vítima de violência direta e indireta. Ela obrigou o governo a promulgar a legislação necessária para restabelecer as condições de vida originais dos PIDs e a alocar os recursos necessários para esse fim. O Estado, a partir de então, tem a obrigação de assegurar às PIDs: i) um padrão de vida mínimo, com vestimentas e com condições sanitárias e médicas apropriadas; ii) cobertura das despesas de saúde em casos de urgência, o que significa casos onde a vida e a integridade física da pessoa está ameaçada; iii) proteção contra discriminação; iv) cobertura da

educação básica para indivíduos menores de 15 anos; v) identificação das características específicas das famílias de deslocados no momento de se desenvolver políticas voltadas para o programa de estabilização sócio-econômica(Ibañez e Velásquez, 2008, p. 8).

Uma das dificuldades do Plano de Atenção Integral à População Deslocada é relativa à proteção dos bens e das necessidades das PIDs. As propriedades abandonadas acabaram sendo incorporadas por outras propriedades adjacentes de maior extensão ou foram distribuídas pelos agentes do deslocamento à pessoas que façam parte de sua base de apoio. É por esta razão que as campanhas de deslocamento também são denominadas de ‘contra-reforma’ agrárias(Springer, 2006, p.33). A situação se agravou ainda mais com a decisão do governo Uribe, em 2003, de dissolver o INCORA, fundado em 1962, e substituí-lo pelo Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER), dotado de um orçamento muito inferior e de metade do número de funcionários da antiga instituição. Embora Uribe pretendesse fazer dessa substituição um exemplo de reforma na administração pública, a modificação sugeriu aos críticos que a reforma agrária não era uma das prioridades do governo (ibid., p.37).

Na fase de prevenção, é responsabilidade do governo não somente focar na prevenção do deslocamento, mas também garantir a proteção das propriedades dos que venham a ser deslocados⁷⁵. As autoridades locais devem registrar as propriedades abandonadas e formular leis e mecanismos para prevenir que atores externos tomem vantagem da situação(ibid., p.10).

Durante a fase de assistência humanitária de emergência, a Acción Social implementou novas estratégias para melhorar a segurança financeira dos programas atuando coordenadamente com o Comitê Internacional da Cruz

⁷⁵ Não existia uma entidade centralizada que registrasse as propriedades abandonadas pelos deslocados até 2005, quando o governo criou o Registro Único de Propriedades, se submetendo à sentença T-025 de 2004 e fazendo cumprir o decreto 2007 emitido em 2001. O decreto 2007 de 2001 tinha por objetivo viabilizar a implementação de algumas das normas contidas na lei 387 de 1997. Ele introduz a proteção pública para o patrimônio das pessoas deslocadas e um procedimento para a consignação de terras em caso de reassentamento. O mecanismo se fundamenta numa declaração de estado de risco eminente de deslocamento forçado em uma área ou região particular, o que permitiria ao Instituto Colombiano de Reforma Agrária(INCORA-substituído posteriormente pelo Instituto Colombiano do Desenvolvimento Rural- INCODER) tomar posse das propriedades daquelas pessoas que abandonaram a área. De acordo com o decreto, a venda de tais propriedades somente seria permitida com a autorização expressa da Junta Local de Assistência Integral aos Deslocados Internos e do INCORA. As famílias de deslocados poderiam solicitar o intercâmbio de suas propriedades e de suas casas abandonadas por uma propriedade similar em outra região do país, sendo que essas pessoas teriam prioridade junto ao INCORA relativamente à outras famílias(Springer, 2006, p.32-35).

Vermelha e a CHF Internacional. Recentemente, o governo tem inserido populações deslocadas em programas que não são especificamente para deslocados, mas que tem por foco o combate à pobreza de uma forma mais ampla. São os programas Famílias em Ação e Rede para Superação da Pobreza Extrema (Ibañez e Velásquez, 2008, p.7).

3.5.3.3.1.

A política de retorno

Apesar do investimento na assistência humanitária, o governo continua promovendo o retorno como a única solução definitiva para a crise do deslocamento. As populações deslocadas, as ONGs e os funcionários das muitas agências internacionais criticam de forma categórica a política de retorno do governo. Eles assinalam, de forma específica, que a falta de segurança constitui um obstáculo que não pode ser ignorado. O retorno da população deslocada deve estar inserido dentro do marco do direito internacional humanitário (segurança, condições dignas e decisão voluntária) e contemplar as dinâmicas que provocaram o deslocamento inicial. Segundo as diversas organizações o governo insiste em tais políticas sem que as condições apropriadas estejam presentes (Springer, 2006, p.38).

O retorno da população deslocada é, em muitos lugares e sobre muitas circunstâncias, a política mais apropriada para se iniciar uma era de pós-conflito. Contudo, o retorno por si só não garante um processo rápido de recuperação. Sem que a família que esteja retornando seja apoiada pelo Estado, a política tende a ser pouco efetiva (Ibañez, 2008, p.215).

O retorno da população deslocada não deve ser considerado uma alternativa enquanto persistirem as condições de violência e conflito que causaram o deslocamento. Além disso, a população deslocada deve tomar a sua decisão de retorno com toda a informação necessária para minimizar a incerteza acerca das condições econômicas e de segurança que enfrentará ao regressar. Retornar num contexto de alta incerteza ou porque não havia outra alternativa diante de uma situação precária de recepção não pode ser considerada uma decisão informada, voluntária e livre. Em terceiro lugar, o retorno deve transcender o simples traslado em direção ao município de origem e ser complementado com

programas como a restituição de terras, para que a população deslocada retome as atividades produtivas(Ibañez, 2008, p.216).

Como argumenta Natalia Springer, apesar de todas essas críticas, há várias razões para o governo insistir em dar prioridade à política de retorno. Primeiramente, é menos custoso retornar as famílias deslocadas do que reassentá-las. Em segundo lugar, os prefeitos dos municípios que recebem essas populações deslocadas têm se mostrado cada vez mais reticentes em aceitá-las, porque essas comunidades os associam com os atores armados e com a insegurança pública (por temor de atrair afluxos massivos de deslocamentos, os governos regionais e locais tratam de evitar a situação minimizando os serviços de apoio para os deslocados internos). Por último, existe uma razão estratégica, uma vez que os retornados são utilizados como símbolo da presença estatal. Como salienta Springer, nenhuma dessas razões contempla as necessidades das populações deslocadas. Uma pesquisa realizada pela Organização católica RUT indica que 65% dos deslocados internos preferem permanecer na comunidade de destino de seu deslocamento, alegando precariedade da situação de segurança na comunidade de origem, falta de garantias em relação à segurança durante o processo de retorno e falta de acesso a terra e a trabalho (Springer, 2006, p.39).

3.6.

Conclusão

Os deslocamentos internos de população vêm crescendo muito na Colômbia. Entre 1986 e 1995, o deslocamento interno de população manteve uma média relativamente estável de 72.800 pessoas por ano, contudo, nos 10 anos seguintes, sofreu uma escalada dramática. Em 2002, ano da eleição do governo Uribe, houve um pico no número de deslocados num mesmo ano, com 412.533 pessoas(ibid., p.20). Esse índice se reduziu no ano seguinte, mas vem, contudo, se re-acelerando⁷⁶, e em 2008 atingiu seu segundo índice histórico, com 380.683

⁷⁶ Os números para 2002 são considerados atípicos, uma vez que teria sido viabilizado pela convergência ocasional de diversos fatores: o fracasso de um processo de paz altamente desgastante e conflituoso tanto para as partes quanto para a sociedade colombiana, a polarização política fruto desse fracasso, e o papel catalisador exercido por uma eleição presidencial que tomou lugar nesse contexto. Em 2003, esse número sofreu uma forte baixa(207.607 pessoas), devido, segundo o Codhes, não só à ausência dessas variáveis, mas à retração de grupos armados como as FARC e com início das negociações com os paramilitares, considerados os principais

pessoas (que perfazem, desde 1985, o impressionante total de 4.628.882 pessoas) (Codhes, 2009; IDMC, 2009).

Diante disso, e dentro do contexto da crescente visibilidade do fenômeno dos deslocamentos internos de população na agenda internacional, o governo colombiano, e particularmente o governo Uribe, investiu como nenhum outro país na normatização do atendimento dessa população. O Estado tem se preocupado em melhorar a provisão de ajuda humanitária de emergência, em expandir a cobertura de saúde e em prover assistência educacional⁷⁷. O governo colombiano tem mesmo sido reconhecido internacionalmente pelo seu papel pioneiro no atendimento dessas populações e pela compreensividade e extensividade do corpo de leis e medidas judiciais existentes.

Diante desse processo de normatização *sui generis*, os analistas tentam explicar a incapacidade dessas medidas de atender as necessidades das populações deslocadas principalmente em termos de deficiências de implementação.

O que tem se tornado cada vez mais claro é que todas as partes, incluindo as forças armadas da Colômbia, têm responsabilidade sobre as violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário, com uma incidência alarmante de homicídios múltiplos, de tomada de reféns, de ataques indiscriminados à população civil, de massacres, de atos de terrorismo, de deslocamentos forçados, de uso de minas terrestres, de recrutamento de menores, de escravidão e de atos de violência sexual (Springer, 2006, p.11).

Para podermos nos posicionar criticamente em relação à essa realidade, temos que recorrer ao conceito de campo para buscar reconhecer, a partir do entendimento de suas dimensões conflitiva e simbólica, como o processo de sujeição ao qual esses deslocados estão submetidos começa com a própria construção social dos sentidos que orientam não só o reconhecimento de sua

responsáveis diretos pelo deslocamentos. Em 2006 também houve uma desaceleração no número de populações deslocadas por ano (de 310.237 para 221.638), que possivelmente se justifica pela implementação da Lei de Justiça e Paz e pela desmobilização em massa dos paramilitares (assim como a reacceleração súbita e continuada desses números pode ser interpretada como a ineficácia dessa tentativa para conter o fenômeno do paramilitarismo no médio e longo prazo) (Codhes, 2009)

⁷⁷ Na tentativa de reinserir essas pessoas no mercado de trabalho, o governo tem buscado desenvolver programas de geração de renda e oferta de microcrédito. Tais têm tido não apenas efeitos limitados, mas têm tido incidência praticamente nula sobre outros indicadores sociais que não o de renda.

própria condição, mas o papel que é reservado ao Estado diante desse reconhecimento.

Essas políticas para o atendimento das populações deslocadas, para além de suas dificuldades de implementação, têm duas características muito importantes: 1-No tocante a como essas políticas caracterizam a condição de privação a partir da qual o deslocado é reconhecido como um objeto de política pública, existe uma clara orientação a reduzir suas circunstâncias a um conjunto de indicadores sócio-econômicos, o que automaticamente caracteriza a resposta a ser oferecida pelo governo como uma política de assistência, e não de proteção. O que decorre da seletividade desses instrumentos de análise é o obscurecimento da violência e da expropriação que estão na origem da experiência do deslocamento. Como coloca Natalia Springer, a política do governo continua se fundamentando num enfoque que considera o deslocamento interno como ‘um problema misterioso e inexplicável’, que deve ser tratado ‘durante certo período de tempo de forma dispersa e paternalista’ (Springer, 2006, p. 16).

“Antes do deslocamento, a maioria das famílias rurais dos deslocados internos pertenciam a uma classe social de pequenos proprietários de terra de uma extensão máxima de 20 hectares e um pequeno sítio ou casa. A expulsão desta propriedade foi, na grande maioria dos casos, uma experiência violenta e traumática, além de ser uma iniciativa usualmente executada com interesses políticos e econômicos. Os deslocados internos estão sendo tratados como ‘excedentes de população’ das zonas rurais onde sua presença é considerada um obstáculo para a execução de projetos ambiciosos de desenvolvimento” (Springer, 2006, p.34)

A partir do ano de 2008, essa tendência de transformar o problema do deslocamento num problema econômico entrou numa nova fase. O governo Uribe passou a prover subsídios condicionados a programas desenvolvidos para as populações de baixa renda em geral, como o Famílias em Ação e a Rede para a Superação da Pobreza Extrema, e não voltados para a condição dos deslocados em particular. Alguns círculos na política colombiana passaram a considerar que as políticas voltadas para os deslocados criaram uma categoria de privilegiados, oferecendo a determinados indivíduos de baixa renda oportunidades que eram negadas a outros. Ao fazer isso, o Governo Uribe cerceou de forma latente as possibilidades de lidar com o problema dos deslocamentos, ao enquadrá-lo numa

interpretação absolutamente estreita não só da condição de deslocamento, mas da responsabilidade do governo e da sociedade em relação ao fenômeno⁷⁸.

“A experiência da violência cria um trauma profundo, que é complexificado pela indiferença geral, ou pela hostilidade, do resto da sociedade. Um fato que tem sido assinalado por muitos observadores é o aparente paradoxo que constitui a invisibilidade quase total de centenas de milhares de deslocados internos na Colômbia. Em um país que inventou um discurso para neutralizar e negar a proximidade da guerra, os deslocados são a expressão mais evidente da violência excessiva que reina nas zonas rurais, e em vista da qual sua existência é negada de forma coletiva, sua experiência passa despercebida, e são tratadas como ‘pessoas que vivem em outro mundo’. Essa atitude patológica adotada por muitos cidadãos obriga os deslocados internos a ocultar a sua condição de vítimas do deslocamento forçado para evitar serem vitimizadas de novo, dessa vez pela estigmatização e discriminação social” (Springer, 2006, p.18)

2- A segunda característica diz respeito a como essas redes de governança da segurança humana estão organizadas no contexto do conflito colombiano. O que marca a especificidade dessa articulação é o controle de todas as fases e projetos envolvendo os deslocados por organizações estatais. Esta é uma configuração não usual. Como afirma Duffield(2001, p.45), o que marcou a institucionalização de redes de governança da segurança humana foram a privatização e a subcontratação de responsabilidades de segurança e desenvolvimento anteriormente atribuídas ao Estado.

Isso não significa que várias organizações locais e internacionais da sociedade civil não estejam participando ativamente desse processo. Mas que marca essa engenharia de poder é que o Estado se coloca no centro da articulação dessas redes. São vinte e três instituições estatais, do Ministério da Defesa à Comissão Nacional de Televisão, que regulam todas as dimensões das políticas voltadas para o atendimento dessas populações(Ibañez e Velásquez, 2008)⁷⁹. O governo tem, com isso, institucionalizado uma resposta para cada circunstância em que o recrudescimento do conflito lhe impõe a existência dos deslocados internos.

⁷⁸ O título do livro de Ibañez(2008) é particularmente elucidativo da forma como a questão do deslocamento é enfrentada na sociedade colombiana: ‘Deslocamento Forçado- um caminho sem volta para a pobreza?’. Inclusive a proposta do livro é de defender a necessidade de que as políticas de assistência sejam desenvolvidas tendo como alvos especificamente os deslocados internos, e se mostrando contra as novas iniciativas do governo de dissolver a categoria.

⁷⁹ Uma tabela que descreve extensivamente cada uma das prerrogativas dessas instituições pode ser encontrada em Ibañez e Velásquez, 2008, p.49-54

A precocidade e a intensidade da presença estatal dão ao quadro colombiano uma caracterização peculiar. A despolitização decorrente do controle sobre políticas de atendimento aos deslocados, que passam a estar fundamentalmente voltadas para o trabalho de assistência humanitária, têm como resultado a dissociação do Estado em relação à violência por trás do fenômeno dos deslocamentos. Tal resultado não é ocasional nem uma orientação política deliberada de políticos específicos, mas fruto de um processo que envolve toda a sociedade colombiana.

4

Conclusão

Esse trabalho visou produzir uma análise dos deslocamentos internos de população no conflito colombiano que reapresente o papel de alguns fenômenos que são centrais na ocorrência do deslocamento: a violência decorrente do conflito interno na Colômbia e o processo de expropriação de terra, que está intimamente envolvida com a produção dessa violência.

De forma não só a recuperar esses elementos, mas entender seu obscurecimento e sua ausência no debate na esfera pública colombiana, nós buscamos fazer essa análise tomando como referência dois processos sociais distintos que tomam lugar no espaço do internacional: o advento, nas relações internacionais, do discurso de uma Guerra contra o Terror, e a noção de segurança humana.

4.1.

O conflito colombiano e a ‘Guerra contra o Terror’

Buscar analisar o conflito colombiano, durante o mandato do Presidente Álvaro Uribe, recorrendo ao discurso da ‘Guerra contra o Terror’ não tem por objetivo reduzir o entendimento da postura de Uribe em relação ao conflito à sua adesão a esse discurso. O que se buscou entender foi o papel das novas articulações que esse discurso produziu no espaço internacional para o reforço e a reativação de padrões de interação que já vinham se mostrando presentes no conflito colombiano.

Dentre os diversos autores que discutem a guerra contra o terror, optamos por ressaltar a contribuição de Didier Bigo justamente pelo fato de ele nos permitir fazer essa dissociação. Ao conceitualizar o campo da insegurança globalizada, ele caracteriza a objetividade das práticas desses profissionais e a racionalidade que guia seu comportamento sem recorrer ao momento específico da guerra contra o terror. O que caracteriza a prática desses profissionais é a consolidação de um *habitus* que advém da prática de controle dos aparelhos de segurança em suas diferentes instâncias. Essa expertise, apesar de promover uma

visão de mundo comum através da qual os agentes desses diferentes aparelhos compartilham informação, não implica que os sistemas de classificação e hierarquização dentro do campo sejam exatamente as mesmas. Essas não só não o são como produzem estratégias de atuação conflitivas, que são colocadas em prática pelos diferentes agentes.

O que caracteriza esse novo papel que os dispositivos de segurança passariam a exercer no contexto do 11 de setembro é, segundo ele, é a des-diferenciação da segurança interna e externa, um processo que já vinha ganhando força ao longo dos anos 90 mas que alcançam uma nova magnitude por ocasião dos atentados, assim como da reação que estes desencadearam nas diferentes sociedades ao redor do mundo.

Esse também é um motivo pelo qual uma análise cuidadosa da história e do contexto do conflito colombiano se faz necessária para o desenvolvimento do argumento. Como procuramos mostrar ao longo do Capítulo II, a diferenciação entre a segurança interna e a segurança externa na Colômbia nunca foi nítida. Um dos elementos centrais dessa des-diferenciação está localizada na singularidade da formação do exército colombiano. Sua constituição remonta ao fim da chamada Guerra dos Mil Dias, conflito que terminou com a independência do Panamá. Diante de uma configuração política extremamente fragmentada, essa instituição foi, a princípio, relegada a um segundo plano por políticos que optaram por proteger suas propriedades com o auxílio de milícias privadas. Contudo, a partir dos anos 30, a intensificação generalizada dos protestos sociais levou a uma expansão do papel dos militares diante da necessidade de contensão das revoltas. Desse momento em diante, o envolvimento do exército com o conflito doméstico só fez crescer. A tal ponto que a própria identidade do exército colombiano não se construiu através do envolvimento de guerras internacionais, mas do conflito interno.

Essa priorização do conflito interno como uma questão de segurança nacional e internacional também foi potencializada pelo papel que os Estados Unidos vêm cumprindo no país, principalmente a partir da época da Guerra Fria. Já na década de 1950, quando a Colômbia foi o único país da América Latina a mandar tropas para ajudar os americanos na Coreia, as Forças Armadas Colombianas se tornaram familiarizadas com as técnicas de contra insurgência que estavam sendo desenvolvidos pelos americanos. Esse intercâmbio seria

intensificado com a Guerra do Vietnã e a adesão entusiástica da Colômbia à ‘Aliança pra o Progresso’, assim como pelo estabelecimento de diretrizes para o combate à contra-insurgência através do Plano Lazo e o envio de militares colombianos para serem treinados na Escola das Américas. A partir de meados da década de 1980, e principalmente com a subida ao poder nos Estados Unidos do Presidente Ronald Reagan, a atuação do país em relação à Colômbia e à região andina tomou um novo formato, o do discurso da ‘Guerra contra as Drogas’. Esse novo contexto foi marcado pela maior atuação da Central de Americana de Inteligência- CIA no país(e o apoio a implantação de redes de inteligência através da Colômbia), e pelo financiamento de batalhões anti-narcóticos. Finalmente, depois do 11 de setembro, a guinada da política externa americana para a construção de uma coalizão mundial antiterrorista possibilitou a utilização direta dos recursos reservados para a guerra contra as drogas para uma ação diretamente voltada para o combate aos grupos armados não estatais. Além disso, o governo americano tem intensificado a ajuda financeira, militar e de inteligência ao governo colombiano, apesar das críticas internas e internacionais que a ação do governo vem sofrendo.

4.2.

Considerações epistemológicas a respeito da leitura do conflito

Um dos objetivos de organizar o trabalho dessa forma é tornar possível reconhecer a densidade e a resiliência das práticas de violência e expropriação que marcam a trajetória das áreas rurais do país e ao mesmo tempo ressaltar a nova condição de legitimidade auferida à política repressiva do governo Uribe dentro do discurso da ‘Guerra contra o Terror’. O que o trabalho buscou foi mostrar que existem formações históricas condicionando a racionalidade desses atores, mas é possível objetificá-las em alguma medida sem essencializar os agentes empiricamente presentes e suas intenções.

Essa opção tem também por objetivo evitar análises que sejam deterministas seja em relação ao desenvolvimento e à potencial ‘intratabilidade’ do conflito, seja em relação ao comportamento dos atores envolvidos nele. Ainda no Capítulo II procuramos mostrar que em diferentes momentos a posição desses atores é ambígua no que diz respeito à adoção de uma racionalidade disposta ao

conflito ou a uma racionalidade disposta à negociação política. A maior disposição a negociação pode ser verificada nos diferentes atores, em diferentes momentos, e não pode ser reduzida à conveniência estratégica de uma posição particular no equilíbrio de poder entre as partes. Ao longo dos últimos 25 anos, as FARC tomaram algumas iniciativas no sentido da abertura democrática e da busca de espaços institucionais não só em diferentes momentos, mas sob diferentes circunstâncias relativamente à sua posição de força diante dos demais atores do conflito. O grupo tomou, por exemplo, a iniciativa da criação do partido político União Patriótica(UP), além de ter iniciado negociações com os governos dos Presidentes Belisário Betancur, César Gavéria e Andrés Pastrana. Da mesma forma os diferentes governos colombianos oscilaram entre a abertura para o diálogo e a unilateralidade da resposta militar em diversos momentos durante um mesmo mandato. Contudo a sobreposição entre a nova postura da política externa americana depois do 11 de setembro, a postura de um governo comprometido com a busca de uma saída militar para o conflito e as elites militares que voltam à cena política durante seu mandato, todos esses fatores cerceiam as circunstâncias de reativação de um *habitus* político e inviabilizam as medidas de construção de confiança necessárias para uma potencial abertura de canais de negociação.

4.3.

A segurança humana

Apesar de essa lógica atravessar de maneira significativa as diferentes dimensões do conflito colombiano, ela não nos permite discernir as implicações sociais e políticas de um conflito de tamanha complexidade. Para nos propormos a tal análise precisamos discutir relações mais específicas. Buscamos aprofundar a análise através de um recorte que ressalte os efeitos da guerra contra o terror e que expusesse as contradições que essa conjuntura impõe à sociedade colombiana. Optamos por uma discussão sobre os deslocamentos internos de população porque são, por um lado, um dos sintomas mais visíveis da violência excessiva produzida pelo conflito; e por outro constituem as populações mais marginalizadas e estigmatizadas pela sociedade colombiana, incorrendo numa crise humanitária e de direitos humanos que se torna mais grave a cada dia.

Para entender o papel que esse elemento cumpre nesse processo, buscamos recorrer àquilo que seria a origem do corpo normativo internacional para a proteção dos deslocados internos, e que influenciou a formulação da legislação colombiana a respeito do assunto. Nos voltamos para a análise do discurso da segurança humana e seu papel na edificação desse conjunto de normas.

A relação entre as propriedades da segurança humana e esse corpo normativo é estabelecida através do conceito de campo. Os agentes de um campo usam a sua expertise para moldar e afirmar o entendimento legítimo de um determinado objeto de acordo com as disposições que estão associadas a sua posição. No trabalho de Bourdieu, a investigação da autonomia relativa desse conjunto de relações que forma o campo advém do foco na especificidade dos bens sociais que são produzidos e dos profissionais encarregados desses bens. Para viabilizar a análise desse corpo normativo, nós optamos por concebê-lo como uma construção social produzida por este campo e que, desta forma, reflete não só seus conflitos como seus processos de dominação intrínsecos.

Durante a década de 1990, o número de populações internamente deslocadas atingiu uma dimensão sem precedentes no mundo, e atraiu dessa forma a atenção de pessoas preocupadas com a situação de grupos vulneráveis dentro de um ambiente de conflito. Por causa disso esse fenômeno se caracteriza como “um exemplo fundamental da tensão entre a segurança do indivíduo e a segurança do Estado”(MacFarlane e Khuong, 2006, p.221). Conforme apresentado no Capítulo III, a idéia central por trás do esforço de fortalecer as normas para a proteção internacional dos deslocados internos é a de ‘soberania como responsabilidade’. Ela prescreve que os governos têm a responsabilidade primária pela proteção de direitos humanos de seus cidadãos; mas, uma vez que eles se mostrem incapazes ou indispostos de fazê-lo, uma responsabilidade internacional para suprir as necessidades de proteção dessa população automaticamente emerge(Weiss e Korn, 2006, p.24-25). Fica muito claro nos diferentes documentos discutindo a questão do deslocamento que, no contexto de sua própria constituição como um bem social, ele é concebido através de uma interpretação da segurança humana voltada para as questões de proteção e da responsabilidade do Estado.

A partir do momento em que os deslocamentos internos de população se tornaram uma questão de preocupação internacional, o Estado colombiano tem buscado tomar a iniciativa no sentido de lidar com esse fenômeno através de

programas de assistência e dispositivos legais. A partir daí tem tido lugar todo um processo de normatização onde a Colômbia tem tido papel particularmente proeminente, tendo sido citada, como por exemplo no relatório *Human Security Now*, como uma referência para os demais países.

Contudo, diferentes organizações associam a ação do Estado colombiano à intensificação daquelas que são algumas das causas fundamentais do deslocamento, como as violações de direitos humanos e as execuções extrajudiciais. Elas alertam ainda para uma intensificação do fenômeno nos últimos anos, além do fato que o deslocamento, apesar de espacialmente disseminado, atinge as populações na Colômbia de forma perversamente seletiva, e intensifica o processo de marginalização das populações atingidas.

Para dar sentido a esse feedback negativo entre a normatização crescente das questões dos deslocados e o aprofundamento da crise humanitária e de direitos humanos na qual eles estão envolvidos, nós optamos por discutir a formação do corpo normativo para proteção das PIDs através do conceito de campo. Esta opção se mostrou apropriada por dois motivos.

Primeiramente, nos permitiu evitar a essencialização dos possíveis significados a serem atribuídos à segurança humana. Tal não só nos obrigaria a nos engajarmos num debate que não acrescentaria em nada em termos de capacidade analítica à discussão, como nos privaria de ressaltar um dos elementos mais importantes de nossa argumentação: a coexistência entre a objetividade da prática e a ambigüidade do conceito. Tanto no contexto da sua formulação das normas para proteção das PID quanto no contexto da sua aplicação no espaço social do conflito colombiano, temos que nos focar em instrumentos que nos permitam uma análise do significado do conceito a partir de seu uso.

Em segundo lugar, esta sensibilidade ao papel do contexto para o entendimento dos usos do conceito de segurança humana nos permite ainda uma análise mais sofisticada da idéia de que o advento da segurança humana é algo que corrobora o enfraquecimento sistemático do paradigma da segurança do Estado. A discussão que o trabalho propõe aponta para o fato de que dentro do próprio debate em torno da questão na esfera internacional há Estados incorporam sistematicamente a agenda da segurança humana(em suas diferentes leituras) como uma de suas prioridades de política externa. Além disso, a análise do contexto colombiano nos permite entender como mesmo Estados periféricos, que

pretensamente seriam enfraquecidos pela instrumentalização do discurso da segurança humana por parte dos países desenvolvidos, podem lançar mão do conceito de forma a reafirmarem suas responsabilidades e reforçarem seu papel na condução de seus assuntos domésticos.

De acordo com diversos autores (Kerr, 2007, Hampson, 2008⁸⁰; MacFarlane e Khuong, 2006), existem duas principais leituras do conceito de segurança humana. Alguns propõem uma leitura baseada na fusão entre segurança e desenvolvimento. Essa leitura é tem como pano de fundo os debates promovidos pelas agências da ONU voltadas para a questão do desenvolvimento desde o final da década de 1980, na qual se tentou construir uma alternativa crítica à noção de desenvolvimento nacional, que cumpria um papel particularmente importante na agenda de alguns países de Terceiro Mundo. Uma segunda leitura está mais diretamente associada com a questão da segurança física dos indivíduos dentro do ambiente de conflito. Os que propõem essa leitura estão buscando discutir a adesão às regras de direitos humanos e de direito internacional humanitário, assim como em normatizar o papel do Estado e a viabilidade da intervenção. Essas diferenças não significam que exista uma contradição fundamental entre as duas leituras. Pelo contrário, o que essa diferença sugere é que as redes de segurança global que vêm sendo construídas através do discurso da segurança humana se articulam de duas formas potencialmente complementares, mas significativamente diferentes.

Além disso, trabalhar partir do conceito de campo nos permite igualmente discernir a dimensão política por trás desse processo social, e portanto nos contrapor à análises como as de Sabina Alkire(2003) e Cristian Büger(2006), apresentadas anteriormente. A capacidade de comunicação que permite aos agentes dentro de um campo de exercer sua expertise em diferentes domínios não é neutra, mas reflete as relações de poder que são construídas pela própria consolidação do campo, mas que por efeito de sua operação se tornam invisíveis. Como Duffield enfatiza, sem que haja algum grau de conhecimento compartilhado a respeito da natureza do problema e de como ele deve ser enfrentado, as redes de governança que se articulam através do campo da segurança humana enfrentariam

⁸⁰ Fen Hampson usa três categorias, mas ela reforça que as dimensões humanitária e de direitos humanos são focadas no papel da proteção, e que são qualitativamente diferentes da dimensão do desenvolvimento (Hampson, 2008, p.231)

sérias dificuldades de coordenação(Duffield, 2001, p.73). A eficácia simbólica dessa noção é tal que, apesar de o consenso liberal que se encontra por trás dessas redes ser, na prática, constantemente posto em questão, freqüentemente os críticos tendem a questionar os métodos usados para a construção dessa paz liberal, se mostrando incapazes de enxergá-la como um problema em si mesma(Richmond, 2006, p.6)

4.4.

Considerações finais: a ambigüidade da segurança humana e o conflito colombiano

Esses elementos viabilizados pela utilização do conceito de campo nos são extremamente úteis para a análise da relação entre o governo colombiano e as PIDs. Eles nos permitem realçar dois elementos muito importantes a respeito das formulações colocadas em prática nesse contexto: 1- elas não são arbitrárias e; 2- elas não são neutras. Elas não são arbitrárias porque, ao circunscrevermos os debates em torno da segurança humana através do conceito de campo, nós limitamos o universo de significados dentro do qual o processo de construção social das normas que concernem à proteção dos deslocados internos se produz, e é dentro desses limites que nós podemos avaliar os diferentes significados a serem colocados em prática nos diferentes usos do conceito e suas implicações.

Por outro lado, elas não são neutras porque a imposição de determinados significados em detrimento de outros possíveis tem implicações para a composição da esfera social e política que refletem a hegemonia de determinados grupos. Isso é bastante elucidativo na análise do conflito colombiano, onde o uso da noção de segurança humana através da normatização da assistência dos deslocados têm duas características: por um lado, existe a predominância de uma racionalidade baseada no desenvolvimento humano, o não somente molda a própria caracterização da condição de deslocamento como um fenômeno econômico, como condiciona a responsabilidade da sociedade em relação a essa questão como uma questão de assistência, e não de proteção. Por outro lado, existe o controle, por parte das instituições públicas, de todas as fases de atendimento a essas populações deslocadas. Isso não é intuitivo uma vez que, como argumenta Duffield, o que caracteriza as redes de governança da segurança

humana é o processo de privatização e terceirização da segurança e das responsabilidades de desenvolvimento que teriam sido responsabilidade do Estado (Duffield, 2001, p.45).

Na Colômbia, o Estado está no centro da operação dessas redes. Essas políticas são despolitizadas, em benefício do Estado, de seu conteúdo de proteção e responsabilização. Isso torna invisível a violência que está na origem do fenômeno, pela qual o Estado e os grupos econômicos que o apóiam têm responsabilidade significativa (Springer, 2006, p.34). Essa hegemonia do Estado no campo simbólico tem um efeito crítico sobre as possibilidades do debate sobre deslocamentos na esfera pública da Colômbia. A amplitude dos espaços de debate é seriamente restringida pelo economicismo na direção do qual o governo colombiano conduziu as políticas públicas a respeito do assunto, esvaziando-o de conteúdo político e impedindo um debate sistemático sobre a produção da violência no interior do país.

Juntando essas duas características, podemos tirar conclusões relevantes a respeito da importância do uso do contexto na análise da segurança humana. Duffield e Waddell (2006) argumentam que, com o advento da 'Guerra contra o Terror', existe uma tensão crescente entre as necessidades de segurança dos países desenvolvidos e a consolidação das redes de segurança humana na periferia. De maneira tal que a agenda da segurança humana deveria se posta de lado e se tornar uma preocupação residual na medida em que uma agenda de segurança tradicional viesse a ser colocada em ação e se tornasse proeminente (Duffield e Waddell, 2006, p.12-13).

Contudo, quando nós nos deparamos com o caso colombiano, observamos que num país que, como diz Natália Springer, 'inventou um discurso para negar a proximidade da guerra', os deslocados internos são a expressão mais evidente da violência excessiva que domina o interior do país, e é por isso que a sua existência é negada e eles são vítimas de discriminação. Esse uso da segurança humana é aqui particularmente elucidativo de como ela pode ser instrumentalizada para defender e reforçar práticas não liberais dentro de regimes liberais e democráticos. Ao despolitizar o papel do Estado, nós o reafirmamos como o provedor da segurança, e ficamos restringidos em nossas possibilidades de imaginá-lo no papel de agente da violência, e de como poderíamos vir a torná-lo responsável por esses processos.

Nesse contexto, o uso da segurança humana que é colocado em ação através das políticas para as PIDs não somente converge com o discurso da ‘Guerra contra o Terror’, mas cumpre mesmo um relevante papel na legitimação dessa guerra. De fato, oferece ao governo os instrumentos para apagar suas próprias contradições.

Referências Bibliográficas

ABEL, Christopher; PALACIOS, Marco. Colombia, 1930-1958. In **Cambridge History of Latin America**, vol. VIII, Cambridge: Cambridge University Press, 1994

ADELMAN, Howard. From Refugees to Forced Migration: the UNHCR and Human Security. **International Migration Review**. Vol. 35, n. 1, Spring 2001.

ALKIRE, Sabina. A Conceptual Framework for Human Security. **Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity- CRISE**. CRISE Working Paper 2, 2003. Disponível em: <<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper2.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2009.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). **Balance de la política pública de prevención, protección y atenciónal desplazamiento interno forzado en Colômbia**: agosto 2002-agosto 2004. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos, 2004.

ANGELL, Alan. The Left in Latin America since 1920. In **Cambridge History of Latin America**, v. VI, part. 2; Cambridge: Cambridge University Press, 1994

ASSEMBLEA GENERAL. **Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión de Derechos Humanos**. E/CN.4/2000/83/Add.1. Em 11 jan. 2000.

_____. **Promoción y protección de los derechos humanos**: situaciones relativas a los derechos humanos e informes de relatores y representantes especiales. A/61/276. Informe preparado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, 2006.

AVILÉS, William. Institutions, Military Policy, and Human Rights in Colombia. **Latin American Perspectives**, vol.28, issue 116, no 1, p.31-55, January 2001.

_____. (2006a) **Global Capitalism, Democracy and civil-military relations in Colombia**. New York: State University of New York Press, 2006a.

_____. (2006b) Paramilitarism and Colombia Low-Intensity Democracy. **Journal of Latin America Studies**, vol. 38, Issue 2, may 2006; Cambridge: Cambridge University Press, 2006b.

BAGLEY, Bruce. Drug Trafficking, Political Violence and U.S. Policy in Colombia in the 1990s. Working Paper. Em 07 fev. 2001. Disponível em: <http://clas.berkeley.edu/Events/conferences/Colombia/workingpapers/working_paper_bagley.html> . Acesso em: 10 jun. de 2009.

BEJARANO, Ana María. The constitution of 1991: An Institutional Evaluation Seven Years Later. In: BERGQUIST, Charles et al.(Eds.) **Violence in Colombia 1990-2000: waging war and negotiating peace**. Willington: Scholarly Resources Books, 2001.

BEYANI, Chaloka. The Role of Human Rights Bodies in Protecting Refugees. In: BAYEFISKY, Anne F.(Ed.) **Human Rights and Refugees, Internally displaced persons and Migrant Workers: essays in memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton**. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

BIGO, Didier. Security and Immigration: toward a Critique of the Governmentality of Unease. **Alternatives**, no. 27, special issue, 2002.

_____. Globalized (in)Security: the field and the Ban-opticon. In: BIGO, Didier; TSOUKALA, Anastassia(Eds.) **Illiberal Practices in Liberal Regimes: the (in)Security Games**. Paris: L'Harmattan, 2006.

BOULDEN, Jane; WEISS, Thomas G. Whither Terrorism and the United Nations? In: BOULDEN, Jane & WEISS, Thomas G(eds). **Terrorism and the UN: Before and After September 11**. Indiana: Indiana University Press, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **In other words: essays towards a reflexive sociology**. Cambridge: Polity Press, 1990.

_____. **Razões Práticas: ensaio sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 2005

_____. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2006.

_____ et al. **Ofício de Sociólogo: Metodologia da Pesquisa na Sociologia**. São Paulo: Editora Vozes, 2004.

BUSHNELL, David. **The Making of Modern Colombia: a nation on spite of itself**. Berkeley: University of California Press, 1993.

BÜGER, Christian. Better Together! Human Security as a Boundary Object and the Fallacies of Technocratic Reasoning- or an ecological defense of human security. Paper presented at the 2nd COST training school “**Constructing Insecurity and the Political**”, Tampere, Sep/Oct 2006. Disponível em: <<http://www.cost-a24.info/images/stories/documents/Tampere2006/2006%20tampere-buger.pdf>> Acesso em: 20 mai. 2009.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War Era**. Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf, 1991

CARVAJAL, Leonardo; PARDO, Rodrigo. La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz: Historia reciente y principales desafíos. In: ARDILA, Martha et al.(eds), **Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana**. Friech Ebert Stiftung; Hans Seidel Stiftung, 2002

CASTILLA, Camilo Echandía; GÓMEZ, Eduardo Bechara. Conducta de la guerrilla durante el gobierno de Uribe Vélez. **Análisis Político** no 57, Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) - Universidad Nacional de Colombia, 2006

CHERNICK, Marc. Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protacted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colômbia. In: ARNISON, Cynthia J.(ed) **Comparative Peace Processes in Latin America**. Washigton: Woodrow Wilson Center Press; Stanford: Stanford University Press, 1999.

CODHES. Víctimas emergentes: desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado em 2008. **Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento**. n.75 Em 22 abr. 2009. Disponível em: <http://www.abcolombia.org.uk/downloads/codhes_informa_no.75_-_Victimas_emergentes.__22_abril_2009.pdf> . Acesso em: 10 jun. 2009

COMMISSION ON HUMAN SECURITY(CHS) **Human Security Now**. 2003. Disponível em: <<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>> . Acesso em: 10 jun. 2009

COMMISSION ON INTERVERNTION AND STATE SOVEREIGNTY(CISS). **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/pages/2>> Acesso em: 10 jun. 2009.

CUBIDES C., Fernando. From private to Public Violence: the Paramilitaries. In: BERGQUIST, Charles et al.(eds.) **Violence in Colombia 1990-2000: waging war and negotiating peace**. Willington: Scholary Resources Books, 2001.

DE LA PEÑA, Guillermo. Rural Mobilizations in Latin América since 1920. In: **Cambridge History of Latin America**, v. VI, part. 2, Cambridge: Cambridge University Press, 1994

DEPARTMENT OF DEFENSE. **United States Quadrennial Defense Review Report**. Em 30 set 2001. Disponível em: <<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>> Acesso em: 18 mai. 2009.

DHANAPALA, Jayantha. The United Nations' Response to 9/11. In: RANSTROP, Magnus and WILKINSON, Paul.(eds.) **Terrorism and Human Rights**. London, New York: Routledge, 2008

DUFFIELD, Mark. Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism. In: **Institute of Development Studies Working Papers**, 1994. Disponível em:

<http://www.ids.ac.uk/UserFiles/File/publications/classics/duffield_25_4.pdf> .
Acesso em: 07 jun. 2009

_____. Aid and complicity: the case of war-displaced Southerners in the Northern Sudan. **Journal of Modern African Studies**. Vol.40, no 1, 2002.

_____. **Global Governance and the New Wars: the merging of development and security**. London and New York: Zed Books, 2001.

_____; WADDELL, Nicholas. Securing Humans In a Dangerous World. **International Politics**, vol. 43, 2006.

DRUMBL, Mark A. Self-Defense and the Use of Force: Breaking the Rules, Making the Rules, or Both? **International Studies Perspectives**, vol.4, 2003.

EL CONGRESO DE COLOMBIA. **Ley 387 de 1997**. 1997. Disponível em: <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0387_97.HTM>. Acesso em: 07 jun. 2009.

FALK, Richard. **The Great Terror War**. Redford: Olive Branch Press, 2003.

_____. Human Rights: a descending spiral. In: WILSON, Richard A.(ed.) **Human Rights in the 'War on Terror'**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

FRIEDRICHS, Jörg. Defining the International Public Enemy: The Political Struggle Behind the Legal Debate on International Terrorism. **Leiden Journal of International Law**, vol 19, 2006.

FOOT, Rosemary. Human rights and counterterrorism in global governance: reputation and resistance. **Global governance** vol.11, no 3, 2005.

GENEVA CONVENTION. **Convention Relating to the Status of the Refugees**. 1951. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>> . Acesso em: 10 jun. 2009

GÓMEZ, José María. Soberania Imperial, Espaços de Exceção e o Campo de Guantánamo. Desterritorialização e Confinamento na “Guerra contra o Terror”. In: **Contexto Internacional**, vol.30, n.2, 2008

HAMPSON, Fen Osler. Human Security. In: WILLIAMS, Paul D.(Ed.). **Security Studies: an introduction**. London and New York: Routledge, 2008.

HELTON, Arthur C. What is Refugee Protection? A question Revisited. In: STEINER, Niklaus; GIBNEY, Mark and LOESCHER, Gil. **Problems of Protection: the UNHCR, Refugees, and Human Rights**. New York and London: Routledge, 2003.

_____; JACOBS, Eliana. What is Forced Migration? In: BAYEFISKY, Anne F.(Ed.) **Human Rights and Refugees, Internally displaced persons and**

Migrant Workers: essays in memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Colombia's Killers Networks:** the military-paramilitary partnership and the United States. Em 01 nov. 1996. Disponível em: <<http://www.hrw.org/legacy/reports/1996/killertoc.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

_____. **Colombia:** Displaced and Discarded- The Plight of Internally Displaced Persons in Bogotá and Cartagena. Em 14 out. 2005. Disponível em: <<http://hrw.org/reports/2005/colombia1005/>> Acessado em: 10 jun. 2009.

HYLTON, Forrest. **Evil Hour in Colombia;** London, New York: Verso, 2006.

IBAÑEZ L., Ana María. **El Desplazamiento Forzoso en Colombia:** ¿un camino sin retorno hacia la pobreza? Bogotá: Ediciones Uniandes, 2008.

_____; VELÁSQUEZ, Andrea. **Public policies to assist Internally Displaced Persons:** the role of municipal authorities. The Brookings-Bern Project on Internal Displacement- occasional paper. Em dez. 2008.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE(IDMC). **Internal Displacement:** global overview of trends and developments 2007. Em abr. 2008. Disponível em: <[http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/\\$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2009.

_____. **Internal Displacement:** global overview of trends and developments 2008. Em mai. 2009. Disponível em: <[http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/82DA6A2DE4C7BA41C12575A90041E6A8/\\$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2008.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/82DA6A2DE4C7BA41C12575A90041E6A8/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2008.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2009

ISACSON, Adam. **Was Failure Avoidable?** Learning From Colombia's 1998-2002 Peace Process. Em mar. 2003. Disponível em: <www.miami.edu/nsc/publications/NSCPublicationsindex.html#WP> Acesso em: 06 jun. 2008.

JAMARILLO, Daniel Garcia-Peña. La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico. **Análisis Político** no 53, enero-marzo ; Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) - Universidad Nacional de Colombia, 2006

JERKINS, Richard. **Key Sociologists:** Pierre Bourdieu. London: Routledge, 1992.

JOYNER, Christopher C. The United Nations and Terrorism: Rethinking Legal Tensions Between National Security, Human Rights and Civil Liberties. **International Studies Perspectives**, vol.5, 2004

KERR, Pauline. Human Security. In: COLLINS, Alain. **Contemporary Security Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

LABROUSSE, Alain. Colombie: le Rôle de la Drogue dans L'Extension Territoriale des FARC-EP(1978-2004). **Hérodote**: revue de géographie e géopolitique, 112- géopolitique des drogues illicites, premier trimestre, 2004.

LAHIRE, Bernard. Champs, hors-champ, contre-champs. In: LAHIRE, Bernand(org.). **Le Travail Sociologique de Pierre Bourdieu**: dettes e critiques. Paris: Éditions La Découverte, 1999.

_____. Retratos Sociológicos: disposições e variações individuais. Porto Alegre: Editora Artmed, 2004

LANDMAN, Todd. Holding the Line: Human Rights Defenders in the Age of Terror **British Journal of Politics and International Relations**, vol. 8, p.123-147, 2006.

LATIN AMERICA BRIEFING. Colombia: Will Uribe's Honeymoon Last? **International Crisis Group**. Em 19 dez. 2002. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400856_19122002.pdf> . Acesso em: 10 jun. 2009

_____. Tougher Challenges Ahead for Colombia's Uribe. **International Crisis Group**. Em 20 out. 2006. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/b11_colombia_uribe_s_second_term.pdf> Acesso em: 10 jun. de 2009.

_____. The Virtuous Twins: Protecting Human Rights and Improving Security in Colombia. **International Crisis Group**. Em 25 mai. 2009. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/twins___protecting_human_rights_and_improving_security_in_colombia.pdf> . Acesso em: 10 jun. 2009.

LATIN AMERICA REPORT Colombia's elusive quest for peace. **International Crisis Group**. Em 26 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1538&CFID=29341023&CFTOKEN=80347619>> Acessado em: 10 jun. 2009

_____. Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy **International Crisis Group**. Em 13 nov. 2003a. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/06_colombia_uribe_dem_security.pdf> Acesso em: 10 jun. 2009.

_____. Colombia and its neighbours: the tentacles of instability. **International Crisis Group**. Em 08 abr. 2003b. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1534&l=1>> Acessado em: 10 jun. 2009

_____. Colombia: Toward Peace and Justice? **International Crisis Group**. Em 14 mar. 2006. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/16_colombia_towards_peace_and_justice.pdf> Acesso em: 10 jun. 2009

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. **Una Democracia Asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia**. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004

LOESCHER, Gil. UNHCR at Fifty: refugee protection and world politics. In: STEINER, Niklaus; GIBNEY, Mark and LOESCHER, Gil. **Problems of Protection: the UNHCR, Refugees, and Human Rights**. New York and London: Routledge, 2003

MACFARLANE, S. Neil. Chater Values and the Response to Terrorism. In: BOULDEN, Jane & WEISS, Thomas G(eds). **Terrorism and the UN: Before and After September 11**. Indiana: Indiana University Press, 2004.

_____; KHONG, Yuen Foong. **Human Security and the UN: a critical history**. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2006.

MARTÍN CRIADO, Enrique. El Concepto de Campo como Herramienta Metodológica. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas(REIS)**. n.123, 2008.

MASON, Ann. Colombia's Democratic Security Agenda: Public order in the Security Tripod In: **Security Dialogue**. Vol.34, no 4, 2003.

OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS(OCHA) **Guiding Principles on Internal Displacement**. E/CN.4/1998/53/Add.2, Em 11 fev. 1998.

PALACIOS, Marco. **Understanding Colombia: History and Background**. Em nov 2002. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/wps/pam04/pam04.pdf>> Acesso em: 07 jun 2006

_____. **Between Legitimacy and Violence: a history of Colombia 1875-2002**. Duham: Duke University Press, 2006.

PARIS, Roland. Human Security: paradigm shift or hot air? **International Security**. Vol.26, n.2, 2001.

PÉCAULT, Daniel. **Crónica de cuatro décadas de política colombiana**. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006

PINTO, Louis. Pierre **Bourdieu e a Teoria do Mundo Social**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000

PHUONG, Catherine.. **The International Protection of Internally Displaced Persons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004

POSSO, Camilo González. **Negociaciones con las FARC: 1982-2002**. Working paper. 2004. Disponível em: <<http://www.c-r.org/our-work/accord/colombia/spanish/negociaciones-FARC.php>> Acesso em: 07 set. 2006

REFUGEES INTERNATIONAL. Colombia: deficiencias em el registro de La población desplazada conduce a la denegación de servicios Em 16 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.refintl.org/node/3020>> . Acesso em: 23 mai. 2009.

_____. Colombia: Forced Internal Displacement Overwhelming Capacity to Respond. Em 29 set. 2008. **Refugees International**. Disponível em: <<http://www.refintl.org/policy/field-report/colombia-forced-internal-displacement-overwhelming-capacity-respond>> . Acesso em: 10 dez. 2008.

RICE, Condolezza. Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**, vol. 79 issue 1, 2000.

RICHMOND, Oliver P. Understanding the Liberal Peace. **CPCS papers in Peace and Conflict Studies**, University of St Andrews, 2006a. Disponível em: <http://www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Richmond_understanding_the_liberal_peace.pdf> Acesso em: 10 jun. 2009

_____. Human Security and the Liberal Peace: tensions and contradictions. **CPCS papers in Peace and Conflict Studies**, University of St Andrews, 2006b. Disponível em: <http://www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Richmond_human_security_liberal_peace.pdf> Acesso em: 10 jun. 2009

_____. Critical Research Agendas for Peace: the missing Link in the Study of International Relations. In: **Alternatives**. vol. 32, 2007.

ROBINSON, Mary Connecting Human Rights, Human Development and Human Security. In: WILSON, Richard A. **Human Rights in the 'War on Terror'**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

ROCHLIN, James F. **Vanguard Revolutionaries in Latin America: Peru, Colombia, Mexico**. London: Lynne Rienner Publishers, 2005.

ROUQUIE, Alain; SUFFERN, Stephen. The Military in Latin American politics since 1930. In **Cambridge History of Latin America**, v. VI, part. 2, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SÁNCHEZ, Gonzalo G. Introduction: Problems of Violence, Prospects for Peace. In: BERGQUIST, Charles et al.(eds.) **Violence in Colombia 1990-2000: waging war and negotiating peace**. Willington: Scholarly Resources Books, 2001.

SAFFORD, Frank; PALACIOS, Marco. **Colombia: Fragmented Land, Divided Society**; Oxford: Oxford University Press, 2002.

SMITH, Steve. The Contested Concept of Security. In: BOOTH, Ken(ed.) **Critical Security Studies and World Politics**. Bolden: Lynne Reiner Publishers, 2005.

SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadania: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SPRINGER, Natalia. **Colombia: Desplazamiento Interno- políticas y problemas**. Un informe de Writenet. solicitado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados(ACNUR), 2006. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5040.pdf>> ; Acesso em: 10 jun. de 2009.

STOELTING, David. Military commissions and terrorism **Denver journal of international law and policy**, vol. 31, no 3, 2003.

TSOUKALA, Anastassia. The terrorism-immigration nexus in the post-September 11th era. An analysis of the political discourses in the British Press', In BERGGREN, E. et al. (eds), **Irregular Migration, Informal Labor and Community: A Challenge for Europe**, Maastricht: Shaker, 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM(UNDP). **Human Development Report 1994**. Oxford: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>> Acesso em: 10 jun. 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia**. A/HRC/4/48. Em 05 mar. 2007.

VANDENBERGHE, Frédéric. The Real is Relational: an analysis of Pierre Bourdieu's generative structuralism. **Sociological Theory**, vol.17, n.1, 1999.

WALKER, Robert B. J. The Subject of Security. In: KRAUSE, Keith and WILLIAMS, Michael. **Critical Security Studies: concepts and cases**. Minnesota: Minnesota University Press, 1997

WEISS, Thomas and KORN, David. **Internal Displacement: Conceptualisations and its Consequences**. Global Institutions Series. London and New York: Routledge, 2006.

WHITE HOUSE. **United States National Security Strategy 2002** . 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>> Acesso em: 10 jun. 2009.

ZARD, Monette. Toward a Comprehensive Approach to Protecting Refugees and the Internally Displaced In: BAYEFISKY, Anne F.(Ed.) **Human Rights and Refugees, Internally displaced persons and Migrant Workers: essays in memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton**. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

ZOLO, Danilo. **La Justicia de los Vencedores**: de Nuremberg a Bagdad. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)