



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CÂMPUS DE PORTO NACIONAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RAMON PEREIRA LIMA

**A AGÊNCIA DOS GOVERNOS COLOMBIANOS NA
ATRAÇÃO DE AJUDA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS
DURANTE O PLANO COLÔMBIA SOB A ÓTICA DA
ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

Porto Nacional/TO
2024

RAMON PEREIRA LIMA

**A AGÊNCIA DOS GOVERNOS COLOMBIANOS NA
ATRAÇÃO DE AJUDA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS
DURANTE O PLANO COLÔMBIA SOB A ÓTICA DA
ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

Monografia foi avaliada e apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional, Curso de Relações Internacionais para obtenção do título de Bacharelado em Relações Internacionais e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: Dr. Italo Beltrão Sposito

Palmas/TO
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

L732a Lima, Ramon Pereira.

A agência dos governos colombianos na atração de ajuda externa dos Estados Unidos durante o Plano Colômbia sob a ótica da análise de política externa. / Ramon Pereira Lima. – Porto Nacional, TO, 2024.

103 f.

Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional - Curso de Relações Internacionais, 2024.

Orientador: Italo Beltrão Sposito

1. Relações internacionais. 2. Política Externa. 3. Colômbia. 4. Estados Unidos. I. Título

CDD 320

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Ramon Pereira Lima

**A AGÊNCIA DOS GOVERNOS COLOMBIANOS NA ATRAÇÃO
DE AJUDA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS DURANTE O
PLANO COLÔMBIA SOB A ÓTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICA
EXTERNA**

Monografia apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional, Curso de Relações Internacionais foi avaliado para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais. e aprovada(o) em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 17/ 12 /2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Italo Beltrão Sposito (Orientador), UFT

Prof. Dr. Fernando Furquim de Camargo, UFT

Prof. Me. Fouchard Louis, UFT

*Dedico este trabalho à minha mãe, madrinha,
Deize, tia Albertina e Luis.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente as pessoas que sempre acreditaram em mim e me motivaram a estudar, minha mãe Ione, Luis Filipi, tia Albertina e tia Ieunice que apesar de todos os percalços ao longo dessa caminhada na UFT, sempre foram meu porto seguro e minhas bússolas de onde eu queria chegar. A todos os meus colegas de trabalho por todos os locais que passei que tiveram paciência para me ensinar, graças a vocês pude me desenvolver e me tornar um profissional competente. Agradeço imensamente ao meu orientador Prof. Dr Ítalo Sposito, pela confiança durante a execução do trabalho cujas sugestões e aprendizados irei guardar com. A todos os professores do colegiado do curso, com cada um posso afirmar tive muitos aprendizados e lições. À minha amiga e também orientadora em outros projetos na UFT Dra Aline Nasche pelas lições, oportunidades que me possibilitou e por acreditar no meu potencial em todos os projetos que nos envolvemos. Aos meus amigos e amigas da turma, pelos momentos felizes que vivemos vou guardar cada um na memória, mas também vou lembrar de todos os perrengues que passamos juntos eles engrandecem ainda mais nossa trajetória na graduação. A todos os meus amigos de fora da UFT, em especial a família Kido que nos momentos fora da UFT foram luz especialmente nessa reta final de finalização do TCC, obrigado pelas vivências. A todas as pessoas que deram carona no trajeto de Palmas-Porto muito obrigado. E por último gostaria de agradecer a minha irmã Deize que me inspirou e ensinou as coisas da vida, queria que você estivesse aqui pra te contar que eu consegui realizar o nosso sonho de me formar, e onde quer que esteja saiba que mesmo não estando aqui suas palavras me ajudaram muito nos momentos de dificuldade, obrigado.

RESUMO

Este estudo examina a influência da agência dos governos colombianos em relação a atração de assistência externa dos Estados Unidos no desenvolvimento e implementação do Plano Colômbia, destacando os principais elementos que definem a cooperação bilateral. Utilizando a Análise de Política Externa, a pesquisa explora dois conceitos-chave: a "intervenção por convite" de Arlene Tickner e a "abordagem internacionalista" de Tom Long, mostrando como as estratégias dos EUA e as políticas colombianas evoluíram conjuntamente. Adotando uma metodologia de estudo de caso, a pesquisa analisa documentos oficiais, tratados bilaterais, relatórios governamentais. Esta abordagem permite uma análise detalhada das dinâmicas entre os atores envolvidos e das mudanças nas estratégias e prioridades dos governos dos EUA e da Colômbia ao longo do plano. Durante as presidências de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos, o foco da cooperação mudou de apoio ao desenvolvimento para militarização e, finalmente, para a paz e reconciliação. A "intervenção por convite" foi uma estratégia central, com a Colômbia alinhando suas políticas de segurança com os esforços antiterrorismo dos EUA. A influência dos EUA na Colômbia não foi estática, mas adaptável às mudanças políticas assim como a orientação dos presidentes colombianos. A "abordagem internacionalista" sugere que a Colômbia conseguiu moldar seu relacionamento com os EUA para atender aos seus interesses nacionais. Embora inicialmente militarista, o envolvimento dos EUA gradualmente incorporou uma agenda de desenvolvimento, refletindo uma relação bilateral dinâmica.

Palavras-chaves: Assistência externa; Política Externa; Plano Colômbia; Estados Unidos; Narcotráfico

ABSTRACT

This study examines the influence of the Colombian governments' agency in attracting US foreign assistance on the development and implementation of Plan Colombia, highlighting the main elements that define bilateral cooperation. Using Foreign Policy Analysis, the research explores two key concepts: Arlene Tickner's "intervention by invitation" and Tom Long's "internationalist approach", showing how US strategies and Colombian policies evolved together. Adopting a case study methodology, the research analyzes official documents, bilateral treaties and government reports. This approach allows for a detailed analysis of the dynamics between the actors involved and the changes in the strategies and priorities of the US and Colombian governments over the course of the plan. During the presidencies of Andrés Pastrana, Álvaro Uribe and Juan Manuel Santos, the focus of cooperation shifted from development support to militarization and finally to peace and reconciliation. "Intervention by invitation" was a central strategy, with Colombia aligning its security policies with US anti-terrorism efforts. US influence in Colombia was not static, but adaptable to political changes as well as the orientation of Colombian presidents. The "internationalist approach" suggests that Colombia has managed to shape its relationship with the US to suit its national interests. Although initially militaristic, US involvement gradually incorporated a development agenda, reflecting a dynamic bilateral relationship.

Key-words: Foreign assistance; Foreign policy; Plan Colombia; United States; Drug trafficking

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Assistência Financeira dos EUA via Plano Colômbia (2000-2016)	65
Figura 2- Evolução do cultivo de coca na Colômbia (2000-2016)	66
Figura 3 - Evolução dos indicadores de segurança na Colômbia (2000-2016)	67
Figura 4 - Assistência Externa dos EUA através do Plano Colômbia	69
Figura 5 - Diagrama de conflitos de interesse durante o Plano Colômbia	78
Quadro 1- Linha do tempo de momentos chave do Plano Colômbia: Atores internacionais órgãos envolvidos	49
Quadro 2- Acordos bilaterais firmados entre Estados Unidos da América e Colômbia nos assuntos de defesa, segurança e combate às drogas ilícitas e ao terrorismo (1943-2016)	74
Quadro 3 - Comparação da Organização Institucional, Política e Distribuição de Poder nos Governos Colombianos	82
Quadro 4- Comparação do Poder de Barganha dos Governos Colombianos em Relação aos EUA	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ajuda Militar dos Estados Unidos ao Plano Colômbia (Governo Pastrana)	70
Tabela 2 - Apoio dos Estados Unidos ao componente social do Plano Colômbia governo Pastrana	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
APC	Agência Presidencial para a Cooperação Internacional
APE	Análise de Política Externa
ARI	Iniciativa Regional Andina
ART	Agência para a Renovação do Território
AUC	Autodefesas Unidas da Colômbia
BACRIM	Bandas Criminales
CAFTA-DR	Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana
CAN	Comunidade Andina
CARE	Comissão Consultiva das Relações Externas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CSDI	<i>Colombia Strategic Development Initiative</i>
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i>
ELN	Exército de Libertação Nacional
FARC	Forças Armadas Revolucionárias Colombianas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAO	Government Accountability Office
IDMC	<i>International Displacement Monitoring Centre</i>
INL	<i>Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs</i>
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MRE	Ministério de Relações Exteriores
NAFTA	Acordo de Livre-Comércio da América do Norte
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PCSD	<i>Política de Consolidación de la Seguridad</i>
<i>Democrática</i> PLANTE	Programa Nacional de Desenvolvimento
Alternativo PNIS	<i>Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPD	<i>Política de Prosperidad Democrática</i>
PSD	Política de Segurança Democrática
UNASUL	União das Nações Sul-americanas
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	16
2.1	Metodologia de Pesquisa.....	16
2.2	Análise de Política Externa.....	19
2.3	Política externa colombiana: atores e estrutura.....	25
2.4	Relações Estados Unidos e América Latina.....	33
3	ASSISTÊNCIA EXTERNA ESTADUNIDENSE.....	39
3.1	Abordagens: <i>tradicionalist, internacionalist, latin americanist</i> e <i>revisionist</i>	39
3.2	United States Agency for International Development (USAID).....	44
3.3	Concepção do Plano Colômbia: Governo Andrés Pastrana.....	47
3.4	Política Exterior de Álvaro Uribe.....	52
3.5	Política Exterior de Juan Manuel Santos.....	57
4	ANÁLISE DA MOBILIZAÇÃO DOS GOVERNOS.....	60
4.1	Mecanismos de atração de assistência externa.....	60
4.2	Análise dos indicadores do Plano Colômbia.....	64
4.3	Agência colombiana na atração de assistência externa.....	69
4.4	Diferenciações de abordagens entre os governos.....	78
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
	REFERÊNCIAS.....	94

1. INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria provocou a acentuação do problema do narcotráfico como pivô de dinâmicas de paz e conflitos na América Andina e a projeção de seus impactos na América Latina como um todo. A assimetria e a influência dos EUA pós guerra fria foi contundente não mais com a derrubada e apoio a governos de ditadura mas com uma proposta de combate ao inimigo que os EUA identificaram como potencial ameaça a sua soberania, as drogas. As atenções relacionadas à segurança nacional saíram de uma agenda bipolar para uma multipolar na qual organizações criminosas internacionais foram observadas analogamente a grupos terroristas, a contemplação do cenário internacional do ponto de vista norte-americano foi importada principalmente pela Colômbia.

O presente trabalho busca desenvolver um exame aprofundado do impacto da política dos EUA no combate ao tráfico de drogas da Colômbia, com foco no Plano Colômbia (2000-2016). O tráfico de drogas transcende as fronteiras nacionais e requer cooperação e intervenção internacional para reduzir o seu impacto. Este estudo utiliza a análise da política externa como lente analítica para compreender as dinâmicas que moldam a relação entre os Estados Unidos e a Colômbia neste contexto de formulação de políticas anti-tráfico de drogas da Colômbia. O Plano Colômbia foi implementado como resposta estratégica da Colômbia aos desafios do tráfico de drogas e da guerrilha, e suas ações e efeitos foram estudados por diferentes correntes teóricas. Neste estudo, exploramos como a influência dos EUA permeou o desenvolvimento e a execução do programa e delineamos os elementos-chave que definem a cooperação bilateral na iniciativa. A análise dará enfoque especial aos presidentes durante o período analisado, por apresentarem a característica de serem do mesmo espectro político (direita), mas mesmo assim divergem significativamente em relação ao andamento do Plano Colômbia e ao papel da assistência externa dos EUA, identificando se houve variação no nível de influência dos EUA na política externa de cada governo através de sua assistência externa.

Este trabalho tem o objetivo de analisar a relação entre EUA e Colômbia no combate ao narcotráfico, enfocando o papel do Plano Colômbia e suas estratégias, avaliando seus resultados na redução da produção de drogas ilícitas na Colômbia e seu impacto no narcotráfico em outros países, a partir da perspectiva da Análise de Política Externa da Colômbia. Já os objetivos específicos consistem em: a) Analisar o histórico da relação entre EUA e Colômbia no combate ao narcotráfico e como isso influenciou a elaboração do Plano Colômbia. b) Investigar como a política externa dos EUA e da Colômbia contribuiu para a

implementação do Plano Colômbia e suas estratégias no combate ao narcotráfico. c) Avaliar impacto do Plano Colômbia e influência norte-americana na redução da produção de drogas ilícitas na Colômbia e seu efeito no narcotráfico em outros países.

Dessa forma, a pergunta de pesquisa pode ser expressa da seguinte maneira: Como os diferentes governos (presidentes e atores envolvidos na política externa) colombianos atraíram assistência externa dos EUA no combate ao narcotráfico? Para responder à pergunta de pesquisa é feita uma revisão bibliográfica dos temas de Análise de Política Externa e Política Externa colombiana. Ainda, o presente trabalho faz uso de uma análise empírica dos documentos e base de dados oficiais referentes a assistência externa estadunidense para o Estado colombiano durante o período durante os governos analisados (Álvaro Uribe, 2002-2010; Juan Manuel Santos, 2011-2016), a fim de identificar quais foram os posicionamentos e ações dos atores responsáveis pela política externa concernente a intervenção externa.

A pesquisa utilizará fontes primárias e secundárias. Assim, informações serão obtidas por meio de artigos, livros, periódicos científicos, teses, dissertações, periódicos, bancos de dados, entre outros. Quanto às fontes primárias, foram analisados documentos para avaliar as posições, estratégias e políticas oficiais adotadas ao longo do período, sendo eles: *Knoema*, *Departamento Nacional de Estadística*, *Ministerio de Justicia de Colombia*, *Observatorio de drogas de Colombia*, *USAID*, *Drugs Enforcement Agency*. A revisão da literatura, focou nas temáticas de Relações Internacionais, Política Externa e tráfico de drogas, e ajuda a contextualizar teoricamente e compreender o estado da arte do tema.

Para isso a metodologia utilizada foi a qualitativa, sendo essa a mais adequada para identificar a interação complexa entre diversas condições que influenciam determinado resultado, assim garante que as informações obtidas na pesquisa sejam suficientes para responder da melhor forma possível as perguntas iniciais. O estudo de caso é uma técnica comumente usada na aplicação desta metodologia. Esse método mostra-se adequado pois possibilita a exploração intensa de um único caso, de modo que se possa obter conhecimento do fenômeno estudado, reunindo o maior número de informações possíveis e fazendo uso de diferentes métodos de pesquisa. O caso escolhido para ser estudado será a interação entre os governos colombianos e estadunidenses na implementação do Plano Colômbia, avaliando a agência do primeiro na definição das políticas e resultados dos recursos recebidos.

O estudo utiliza a moldura teórica da Análise de Política Externa para cumprir tal tarefa. Este referencial serve para avaliar como os atores responsáveis pela política externa colombiana atuaram dentro da estrutura política do sistema presidencialista multipartidário

para mobilizar assistência externa dos EUA para mitigação dos conflitos e violência interna objetivando a pacificação interna do país emergida da democratização e frente a um sistema internacional em transição para promover o processo de reinserção. Autores como Jesus (2015), Figueira (2011) e Sposito (2013) nos ajudam a compreender como se dá o processo de Análise de Política Externa. Para realização da pesquisa será revisado também o método de análise a partir do jogo de dois níveis de Putnam (1993) para compreensão e comparação dos níveis de colaboração dos atores internacionais para implementação e consolidação das ações previstas no plano. Tal moldura teórica é utilizada na análise empírica dos acordos feitos nos governos analisados, com o objetivo de identificar quais foram os atores responsáveis pela formulação e implementação da política externa colombiana, bem como nas dimensões de análise em política externa com base na obra de Merke e Reynoso (2016), a qual analisa os aspectos ideológicos ou pragmáticos, orientação geopolítica, inserção econômica internacional e posicionamento em relação aos Estados Unidos de um determinado governante. Desse modo, a análise empírica e as dimensões de política externa desenvolvidas na obra de Merke e Reynoso nos permitirão ter uma noção maior de quais mudanças foram implementadas nos governos analisados. Ainda, as obras de autores como Gonçalves (2022), Parias e Sanchez (2020), Bedoya (2020), Monroy e Sanchez (2020), Vargas e Alzate (2022) permitirão identificar as distintas nuances de atuação dos atores da política externa colombiana em destaque para os chefes do executivo, bem como fornecerão uma base teórica consistente.

O trabalho está organizado em introdução, três capítulos e considerações finais. A introdução se responsabiliza por contextualizar o tema a ser desenvolvido nesse trabalho. O primeiro capítulo apresenta uma fundamentação teórico-metodológica sobre o trabalho de pesquisa qualitativo, além disso, é apresentado o que vem a ser um estudo de caso, bem como uma fundamentação teórica acerca do tema de Análise de Política Externa, contextualização do funcionamento sistema político da Colômbia e as dimensões de política externa, relações assimétricas entre EUA-América-Latina. O segundo capítulo apresenta como se caracteriza a assistência externa estadunidense, suas agências, estruturas e como estes afetam a condução da política externa colombiana, além de apresentar uma análise descritiva do histórico dessa assistência externa ao longo do conflito colombiano. O terceiro capítulo encarrega-se de apresentar os resultados da pesquisa com base na moldura teórica anteriormente citada. Por fim, o terceiro capítulo apresenta um comparativo entre os governos e sua capacidade de atrair a intervenção dos EUA conforme seus interesses, e a discussão final acerca de quais foram as

diferenças, aproximações e os mecanismos utilizados para implementação da assistência externa no Plano Colômbia analisando os indicadores das bases de dados. A conclusão apresenta as considerações finais, sumariza os achados da pesquisa e aponta para respostas das questões levantadas ao longo do trabalho e a pergunta de pesquisa. Apontando os fatos constatados após todas as etapas previamente apresentadas construir uma síntese a respeito da eficácia das principais estratégias de intervenção por convite aplicadas pelos governos colombianos perante os EUA por meio do Plano Colômbia.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A primeira seção deste capítulo tratará da base metodológica que foi utilizada como suporte para o desenvolvimento de todo o conjunto dessa pesquisa. Para o desenvolvimento desse trabalho utilizou-se o estudo de caso como método. O estudo de caso é um método utilizado para que se obtenha conhecimentos válidos acerca de determinado tema da forma mais abrangente em termos de contextualização e amplitude. Essa metodologia serviu como base para a condução das pesquisas e organização dos resultados obtidos durante todo esse processo. A segunda seção desse capítulo abordará a base teórica e conceitual que servirá como suporte para desenvolvimento dos próximos capítulos. A Análise de Política Externa, que é uma subárea das Relações Internacionais, estuda a atuação dos Estados no sistema internacional, como resultado de uma interação entre as esferas doméstica e externa. Essa teoria servirá como base para podermos entender como a assistência externa dos EUA influenciou o modo como os governos colombianos assim como esses governos conseguiram moldar o Plano Colômbia como instrumento de sua política externa para resolução de seus conflitos internos. Além disso, trabalharemos também com os conceitos de *Intervención por Invitación* e Assimetria nas relações EUA e América Latina. A terceira seção deste capítulo irá abordar as Relações dos EUA com a América Latina trazendo um breve histórico de como a assimetria entre esses atores propiciou a intervenção externa em diversas ocasiões, por fim trazendo um aporte das principais correntes de pensamento da política externa EUA e América Latina na visão tradicionalista e internacionalista. Tais abordagens servem para analisar todas as etapas que permearam o processo de formulação e implementação de política externa na Colômbia durante a vigência do Plano Colômbia.

2.1 Metodologia de pesquisa

Uma pergunta de partida que contenha relevância para a sociedade é uma característica de destaque assim como tal pergunta tem a necessidade de dialogar com obras pré-existentes e almejar complementar o conhecimento dessa literatura. Por isso, é importante destacar que a pesquisa parte de uma revisão bibliográfica da literatura que já trabalhou na temática. Isto, no entanto, não é uma metodologia, mas apenas o ponto de partida para a construção do conhecimento científico.

Campos (2015) aponta que é crucial notar que a forma como os métodos são utilizados não é uma consideração isolada, mas sim um elemento inseparável das bases epistemológicas e teóricas. Essa interconexão muitas vezes não é devidamente enfatizada em discussões sobre

metodologia. Especialmente no que se refere ao desenho de pesquisa que dentre as muitas questões que podem distingui-los são: o método, número de observações, tipo de material analisado, pois estes têm implicações importantes para as bases epistemológicas do desenho utilizado e a validade de inferência e causalidade MESQUITA (2016). Outro aspecto metodológico refere-se às diferenciações de estudo de casos, em que a análise interpretativa disciplinada de estudos de caso busca interpretar ou elucidar um evento ao aplicar uma teoria estabelecida a um novo contexto (ODELL, 2000).

Quanto mais explícito e sistemático for o uso de conceitos teóricos, maior será a eficácia da aplicação, complementando assim a perspectiva de Figueiredo (2012) que apresenta os principais aspectos a serem considerados na concepção prática de um desenho de pesquisa sendo eles: a explicitação e justificativa da questão de pesquisa, descrição dos métodos e técnicas, simplificação da hipótese de trabalho, produção de inferências causais falsificáveis, apresentação dos limites do desenho de pesquisa, compartilhamento da base de dados, minimização da complexidade da linguagem e avaliação de críticas pré publicação. Todos esses aspectos também são perceptíveis no livro de Sposito (2024) com a adição de que investigador precisa examinar se ocorreu algum tipo de distorção na coleta de dados, como uma seleção tendenciosa de observações na população ou se há uma negligência em relação às variáveis que podem impactar a relação causal entre uma variável de interesse e a variável dependente.

Estudos de casos descritivos como este buscam organizar a estrutura de um caso, delineando um perfil dos agentes, eventos e circunstâncias envolvidos. Seu principal objetivo é fazer um diagnóstico de uma situação social específica levando em consideração suas diversas variáveis. No entanto, segundo Almeida (2016), é válido ressaltar que a análise descritiva não pretende investigar relações de causa e consequência, mas sim reconstruir de maneira mais ampla os principais elementos da situação em análise. Isso evidencia a limitação natural da análise descritiva em explorar aspectos mais profundos das relações e causas subjacentes.

A leitura dos textos de Januzzi (2005) e Martins (2013) concernentes à indicadores e suas aplicações em políticas públicas que seriam interessantes para analisar os dados referentes ao objeto proposto. Será útil como base para avaliação dos indicadores na próxima etapa da pesquisa. Uma questão de relevância igualmente significativa reside no fato de que as análises associadas ao diálogo sobre o desenvolvimento humano frequentemente negligenciam a importância das dinâmicas de poder globais na criação das disparidades no acesso à riqueza entre nações empobrecidas, com repercussões nas desigualdades em nível

internacional. Isso leva a um foco demasiado no exame da eficácia das políticas governamentais, relegando a influência das relações de poder internacionais a um segundo plano.

Outro ponto essencial no desenho de pesquisa abordado por King Keohane e Verba é a teoria. Przeworski e Teune (1970) também buscaram definir bons padrões para avaliar teorias em pesquisa comparada, reduzindo-os a quatro objetivos cardinais: (1) precisão (o grau de detalhamento atingido na explicação dos casos); (2) generalidade (o grau de abrangência da explicação); (3) parcimônia (conseguir explicar um número alto de casos a partir de um conjunto pequeno de causas) e (4) causalidade (estabelecer uma relação de causa e efeito entre as variáveis mobilizadas).

A configuração da pesquisa desempenha um papel crucial, pois é um esquema que demonstra, por meio da representação de padrões e informações, como se planeja utilizar as provas para tirar conclusões, estabelecendo uma ligação entre a teoria e os dados. No entanto, é importante questionar se o desenho de pesquisa é sempre suficiente para garantir uma conexão sólida entre teoria e dados, dada a complexidade e os desafios inerentes à pesquisa mediante a análise de Sposito (2023). O autor complementa que existem elementos fundamentais nos planos de pesquisa que merecem destaque. A presença de questões de pesquisa que possam ser claramente identificadas empiricamente, a obrigação de descartar possíveis hipóteses concorrentes, de forma que os planos atuem como um meio de supervisionar variáveis negligenciadas e a necessidade de elucidar os métodos de transformação em prática e a mensuração das variáveis.

É igualmente crucial fornecer uma descrição detalhada das variáveis empregadas. Isso deve ser iniciado com a identificação do nível de mensuração, seguido da apresentação da análise estatística descritiva. Além disso, é necessário realizar uma análise conceitual abrangente sobre como as variáveis foram operacionalizadas, incluindo uma avaliação crítica da validade e confiabilidade dos indicadores utilizados. Os indicadores devem refletir um conceito e sua metodologia de mensuração deve capturar de forma precisa um fenômeno social. Durante o processo de operacionalização, parte-se do pressuposto de que existe uma relação linear entre a variável e o indicador, embora essa suposição nem sempre corresponda de maneira exata à complexidade da realidade. Isso destaca a limitação inerente à simplificação de fenômenos sociais em uma única relação linear, o que pode não refletir fielmente a complexidade dos dados reais. (SPOSITO, 2024, p. 76)

“A sistematização de procedimentos garante transparência do processo, permitindo aos demais membros da comunidade científica identificar problemas de viés e de confiança e

eventualmente, replicar os procedimentos (SÁTYRO; REIS, 2014). O investigador precisa examinar se ocorreu algum tipo de distorção na coleta de dados, como uma seleção tendenciosa de observações na população ou se há uma negligência em relação às variáveis que podem impactar a relação causal entre uma variável de interesse e a variável dependente. É fundamental reconhecer as suas limitações e buscar abordagens rigorosas para minimizar ou controlar esses vieses durante o processo de pesquisa.

O estudo de caso pode ser caracterizado como um procedimento metodológico com ambições holísticas, uma vez que busca compreender diversas facetas de um fenômeno ou evento social específico. Como resultado, a distinção entre o objeto de investigação e seu contexto é sutil e desafiadora de definir, mas é nessa complexidade que encontramos a sofisticação da estratégia, apesar das dificuldades que ela apresenta. (ALMEIDA, 2016, p.60).

2.2 Análise de Política Externa

O uso da Análise de Política Externa (APE) é essencial para compreensão das ações tomadas pelos presidentes colombianos durante seus respectivos mandatos. A incorporação de um novo nível de análise a temas de âmbito internacional, considerando que cada ação internacional é resultado de um processo de decisório político, influenciado pela estrutura que rege o funcionamento do sistema, pelos sujeitos individuais que atuam nela e as correlações de forças que determinam os resultados.

O desenvolvimento da Análise de Política Externa teve como objetivo criar modelos teóricos que incorporassem diversas variáveis e sua interação com os agentes tomadores de decisão e o ambiente que atuam. É crucial considerar que, embora o contexto internacional, como a distribuição de poder entre as nações e a influência de organizações intergovernamentais e atores não estatais, forneça algumas informações sobre as decisões de política externa, cada governo interpreta estas pressões com base nos seus próprios critérios. O objetivo é compreender o raciocínio por trás da adoção de uma determinada ação, reação ou inação por um governante ou autoridade, que depende de suas circunstâncias específicas.

Dentro do campo, diversas perspectivas teóricas fornecem um conjunto diversificado de explicações, abrangendo fatores como atributos pessoais do Chefe de Estado. A incorporação da psicologia, sociologia, economia e outras disciplinas no estudo da política externa pode ser atribuída a vários fatores, como os interesses dos grupos sociais, a influência da opinião pública e a estrutura institucional.

No âmbito das relações internacionais, os estudiosos têm utilizado a Teoria da Escolha Racional para aumentar o rigor metodológico na análise do processo de tomada de decisão e

seus resultados (ALDEN; ARAN, 2017). Este quadro teórico postula que o objetivo principal dos decisores de política externa, que são tipicamente os líderes políticos, é maximizar a sua utilidade. Para alcançar este objetivo, avaliam cuidadosamente os seus objetivos e selecionam os meios mais eficientes para os alcançar, minimizando assim quaisquer encargos potenciais, se assumirmos que as decisões são influenciadas principalmente pelo seu nível de racionalidade, e não por considerações morais ou éticas.

Este conceito de racionalidade pode ser entendido através de três princípios fundamentais: (1) os agentes estão conscientes das suas escolhas e não são movidos por comportamentos involuntários; (2) diferentes cursos de ação, incluindo a opção de não tomar nenhuma ação, são continuamente classificados com base na preferência, que pode ser ajustada com base nas mudanças ambientais; e (3) o curso de ação escolhido será aquele que maximiza a utilidade do ator, selecionado com base na disponibilidade de informação e os riscos associados. Além disso, deve-se notar que a Teoria da Escolha Racional se estende além dos seres humanos e pode ser aplicada a vários grupos, como empresas, instituições e estados, vendo-os como partes integrantes de um sistema maior (MORIN; PAQUIN, 2017).

A aplicação desta teoria oferece a vantagem de desenvolver modelos preditivos de comportamento, assumindo que as unidades dentro de um sistema seguem um padrão consistente e lógico. Isso permite a identificação de um padrão comportamental que pode ser aplicado em situações futuras. (MORIN; PAQUIN, 2017). Ao passo que Mintz (2004) sugere que a fase inicial do processo de tomada de decisão envolve o foco do agente em aspectos específicos da situação em questão, o que serve como ponto de partida para a eliminação de determinadas opções através da “análise não-compensatória”.

Nesta teoria, o autor sugere que o objetivo principal durante esta fase específica é “prevenir retrocessos políticos significativos”, uma vez que não podem ser compensados por ganhos em outras áreas. O principal fator levado em consideração na eliminação de alternativas é o custo interno que elas acarretam. Isto implica que quaisquer opções que tenham o potencial de impactar negativamente o cenário político interno serão provavelmente rejeitadas, independentemente dos potenciais benefícios que possam oferecer em outras áreas. Esta consideração é motivada pela necessidade de garantir o apoio governamental, seja através de eleições, apoio legislativo, rivalidades partidárias ou manutenção de um elevado nível de aprovação popular (MINTZ, 2004).

De acordo com a abordagem de Snyder et al. (2002), as “unidades de tomada de decisão” envolvidas no processo deliberativo serão estruturadas de forma a apoiar um conjunto específico de atividades e estabelecer relações entre os atores. A organização e o

funcionamento das unidades de tomada de decisão são determinados pelas regras que regem a atribuição de tarefas e o desempenho dentro da unidade. Cada unidade possui uma estrutura única que é influenciada por seu propósito, membros e tarefas. Os autores também destacam vários critérios que podem ser usados para classificar as unidades de tomada de decisão, incluindo o número de participantes, estrutura hierárquica, ambiente institucional, afiliação dos membros, relacionamento com outras organizações, duração (permanente ou temporária) e, o mais importante, o objetivo almejado.

A ideia de que os fatores internos têm impacto na política externa decorre de uma visão pluralista da relação entre o Estado e a sociedade. Nesta perspectiva, não são apenas os tomadores de decisões que definem o comportamento dos Estados. Numerosos atores sociais atuam na esfera doméstica para influenciar as instituições do Estado e o processo de tomada de decisão. Os grupos de interesse, entre estes atores, são reconhecidos como entidades capazes de fornecer recursos financeiros e de se mobilizar politicamente. Oferecem apoio eleitoral ao governo e aos partidos políticos em troca de apoio a uma causa específica (ALDEN; ARAN, 2017).

Kaarbo, Lantis e Beasley (2013) categorizam as influências na política externa em dois grupos principais: fatores originados “fora do Estado” e fatores originados “dentro do Estado”. O primeiro grupo atribui o comportamento do Estado ao ambiente internacional, tendo em conta a estrutura organizacional do sistema e as ações de outros atores. Os principais fatores que moldam as relações externas são as unidades, que se referem a estados individuais. Esta perspectiva afirma que todos os Estados existem num quadro global que restringe as suas ações com base na distribuição desigual de capacidades materiais, abrangendo recursos económicos e força militar. Consequentemente, a margem de manobra na política externa diminui à medida que a dinâmica interestatal e as interações com outros atores impõem limitações e necessitam de respostas a pressões sistêmicas.

A imensa variedade de culturas, estruturas institucionais e qualidades pessoais dos governantes contribuem para moldar a direção da política externa. Algumas abordagens da própria Análise de Política Externa consideram a escolha racional como base das decisões em Política Externa. Contudo, há outras abordagens que delimitam a influência de limitações cognitivas gerando decisões sub-ótimas.

Estas abordagens reconhecem que a tomada de decisões pode ser influenciada por vários fatores, como o elevado stress, a falta de informação ou a necessidade de responder a crises internas. Segundo Kaarbo, Lantis e Beasley (2013), existem inúmeras teorias dentro de

cada categoria que visam identificar os fatores mais influentes no comportamento internacional de um Estado.

Considerando os governos que serão analisados, é possível avaliar que variações em fatores domésticos foram determinantes para que a política externa durante o governo de Uribe tenha se pautado em uma abordagem mais conservadora politicamente e militarizada em segurança, priorizando objetivos estratégicos de defesa e segurança com uma maior ligação aos Estados Unidos. Em contrapartida, o governo de Santos adotou uma postura mais liberal e cooperativa, com foco nas relações comerciais, promovendo a formação de parcerias e uma atuação diplomática mais diversificada além do eixo tradicional entre Bogotá e Washington.

Assim, as mudanças presidenciais podem ter um impacto significativo na política externa de um país, refletindo as prioridades e perspectivas dos novos líderes. As abordagens da Análise de Política Externa (APE) fornecem um quadro teórico útil para entender como essas mudanças ocorrem e por que elas variam de acordo com os presidentes e os contextos específicos. Utilizando a APE, é possível explorar como a troca de presidentes afeta a política externa, destacando o caso da Colômbia sob os governos de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos.

A Análise de Política Externa (APE) tem como objetivo compreender a política e as ações de um Estado direcionadas a outros Estados ou fenômenos no sistema internacional (SI), sem a pretensão de desenvolver uma meta-teoria que explique o SI como um todo, como algumas teorias de Relações Internacionais (RI) tentam fazer. A APE concentra-se em debates sobre tomadas de decisões, atores em política externa, interação entre Legislativo e Executivo, papel das burocracias e aspectos cognitivos dos governantes (FIGUEIRA, 2011).

As Décadas de 1950 e 1960 testemunharam o surgimento das abordagens específicas para o estudo da política externa, em meio à revolução behaviorista. Quatro obras se destacam nas primeiras tentativas de sistematizar a Análise de Política Externa, estabelecendo bases conceituais e metodológicas para o desenvolvimento dessa área. Essas obras incluem “*Pre-theories and theories of foreign policy*” de James Rosenau (1966); “*Decision making as an approach to the study of international politics*” de Snyder, Bruck e Sapin (1963); e os trabalhos de Harold e Margaret Sprout, intitulados “*Man-Milieu relationship hypotheses in the context of international politics*” (1956) e “*The ecological perspective on human affairs with special reference to international politics*” (1965) (JESUS, 2015).

De acordo com Jesus (2015), a contribuição de Richard Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin foi inovadora ao focar no comportamento dos atores envolvidos na formulação e

execução da política externa. Eles priorizaram a análise do processo decisório em vez dos resultados, considerando variáveis como esferas de competência dos atores, comunicação, fluxo de informações e motivações. Para esses autores, o Estado representava uma unidade significativa de ação política, personificada pelos formuladores oficiais de decisões. A situação era moldada pelas interações entre atores, objetivos possíveis e termos nos quais meios e fins eram articulados em estratégias de ação, tudo sujeito aos fatores relevantes da situação. Dessa perspectiva, surgiam percepção, escolha e expectativa (JESUS, 2015).

Jesus (2015) também menciona o surgimento da Política Externa Comparada (na qual Rosenau está incluído), que defendia a possibilidade de desenvolver uma teoria geral de política externa. Essa abordagem argumentava que os comportamentos de política externa de todas as nações eram comparáveis e determinados por fatores como tamanho, riqueza e abertura política. Ao comparar sistematicamente os Estados quantitativamente, os pesquisadores buscavam estabelecer uma relação entre o tipo de Estado e seu comportamento em política externa. Rosenau desenvolveu uma pré-teoria de política externa no final da década de 1970, com o objetivo de fornecer bases para examinar o comportamento de vários Estados em diferentes contextos.

Com o declínio da abordagem da Política Externa Comparada na década de 1970, as teorias de médio alcance passaram a ganhar destaque. Essa nova perspectiva concentra-se na compreensão do processo decisório da política externa e no papel dos tomadores de decisão. Nesta perspectiva, o Estado não pode ser considerado um ator unitário, ignorando suas estruturas internas e suas mudanças. É essencial analisar a estrutura interna dos Estados, levando em conta o ambiente burocrático e os processos sociopolíticos relacionados à área de política externa (JESUS, 2015).

Os defensores da Análise de Política Externa (APE) buscaram fundamentos teóricos em diversas literaturas para desenvolver teorias de política externa e explicar o comportamento dos Estados (SPOSITO, 2013). Hudson (2015) destaca outras premissas dessa geração, como a construção de teorias de médio alcance e a busca por explicações multicausais que envolvam múltiplos níveis de análise. Com o declínio da Política Externa Comparada, destacam-se as obras de Graham T. Allison e Robert Putnam.

Segundo (JESUS, 2015 *Apud* Allison, 1969; 1971) conceituou três modelos de política externa: o Modelo de Política Racional, o Modelo do Processo Organizacional e o Modelo da Política Burocrática. O Modelo de Política Racional, que reflete a abordagem tradicional (realista) de política externa, considera a ação governamental como uma escolha racional do Estado. Nesse modelo, o Estado é visto como um ator racional e unitário, com objetivos

relacionados à utilidade e opções percebidas, além de uma estimativa das consequências de cada escolha. Assim, os Estados optam por alternativas que maximizem seus objetivos.

No Modelo do Processo Organizacional, a ação governamental é um produto organizacional. Os atores não são Estados monolíticos, mas sim Ministérios e agências com problemas específicos e poderes fragmentados, além de responsabilidades em áreas temáticas específicas. Esse modelo opera por meio de rotinas no comportamento estatal, em que procedimentos padronizados geram um desempenho confiável.

O modelo burocrático organizacional examina as decisões do Estado como processos conduzidos por indivíduos hierarquicamente posicionados na burocracia. Nesse modelo, o Estado é composto por uma pluralidade de indivíduos que lidam com diversos assuntos e problemas, tanto internos quanto internacionais. As decisões resultam de jogos de barganha simultâneos e sobrepostos, ocorrendo entre os atores posicionados em cargos na burocracia estatal, cada um com poderes variados e objetivos distintos (JESUS, 2015).

Robert Putnam, em sua obra, sistematiza e teoriza a interação entre os ambientes doméstico e internacional por meio do modelo dos jogos de dois níveis. Esse modelo aborda elementos essenciais para explicar como os negociadores internacionais atuam em duas esferas. No âmbito interno, é necessário considerar variáveis como preferências dos atores, coalizões domésticas e instituições. Já no cenário internacional, o foco recai sobre a estratégia e a negociação dos atores no sistema global. A estrutura de ganhos esperada pelo interlocutor doméstico em uma negociação depende da distribuição de poder, das preferências dos atores, das possíveis coalizões entre os constituintes internos e da influência de opositores e apoiadores de acordos internacionais (FIGUEIRA, 2011).

Papadakis e Starr (1987) conceituam a política externa como um produto, com base em seu conteúdo substantivo; como um processo, no qual ocorre seu desenvolvimento e implementação; e como um comportamento, relacionado à implementação desse produto. Valerie Hudson (2005), por sua vez, define APE como a estratégia ou abordagem escolhida pelos governos nacionais para alcançar seus objetivos em suas relações com entidades externas (SPOSITO, 2013 *apud* HUDSON, 2005).

A política externa, segundo Sposito (2013), pode ser vista como uma política pública, já que sua formulação e implementação são decididas por tomadores de decisão com base em imperativos domésticos. No entanto, diferentemente de outras políticas públicas, a política externa é implementada fora das fronteiras nacionais, sendo condicionada pelos acontecimentos no sistema internacional. Essa perspectiva crítica revela que, embora a APE

ofereça uma compreensão detalhada das decisões de política externa, às vezes ela subestima a influência das dinâmicas internacionais e os constrangimentos sistêmicos que moldam essas decisões. É crucial que a análise de política externa mantenha um equilíbrio entre os fatores domésticos e internacionais para fornecer uma visão mais completa e precisa das ações dos Estados no cenário global.

2.3. Política externa colombiana: atores e estrutura

A política externa da Colômbia começou a ser estudada de forma sistemática pela academia local a partir dos anos 1980, em resposta à ampliação da agenda internacional do país. Desde o início dos anos 2000, a área de pesquisa experimentou um crescimento considerável, liderada por Arlene Tickner, Sandra Borda, Socorro Ramírez, Martha Ardila, Roberto González Arana, Eduardo Pastrana, Carlos Hernán González e Juan Camilo Mesa Bedoya.

Entre as investigações recentes sobre a política externa colombiana, destacam-se aquelas que examinam as mudanças e continuidades entre os governos de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos, além de estudos que exploram as características, estratégias e objetivos das administrações de Santos (2010-2018). Um aspecto marcante da política externa da Colômbia é sua forte ligação com os Estados Unidos. A Colômbia mantém uma relação próxima e estável com os EUA ao longo do tempo, desde a assinatura do Tratado Urrutia-Thomson (1914). Como resultado dessas análises, surgiram denominações como *respice polum Mendez 2015* (*apud* Drekonja, 1983), subordinação (*apud* Pardo e Tokatlian, 1988), intervenção por convite (Tickner, 2007) e dependência estrutural (*apud* González, Galeano e Trejos, 2015).

A fragilidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE) é uma característica notável da política externa colombiana. Em vez de formular principalmente as relações internacionais, o MRE assume um papel mais operacional. Esta dinâmica tornou-se ainda mais pronunciada sob a administração Uribe (2002-2010), quando a Chancelaria se viu subordinada aos interesses presidenciais, sem capacidade para moldar a agenda internacional Nanci (GONÇALVEZ, 2022).

Baseando-se em pressupostos construtivistas, Tickner (2002) analisa o papel da identidade colombiana nas relações do país com os Estados Unidos. Ela argumenta que a Colômbia não é um ator monolítico, mas um conjunto de instituições e indivíduos com identidades diferentes. Hudson (2013) argumenta que o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Comércio Exterior e o Ministério da Defesa, além do exército e da polícia, têm visões distintas da Colômbia, todas com repercussões nas relações do país com os Estados

Unidos. Na mesma linha, Alexandra Guáqueta (2001) afirma que, se a Colômbia não pode alterar sua assimetria com os Estados Unidos, pode modificar suas práticas de política externa e construir uma nova identidade.

A política externa colombiana é um campo complexo que envolve múltiplos atores e uma estrutura institucional bem definida. Diversos estudiosos analisaram esses aspectos, oferecendo perspectivas que ajudam a entender como a Colômbia se posiciona no cenário internacional.

Segundo Mendez, os principais atores da política externa colombiana incluem o presidente, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas. O presidente, como chefe de estado, desempenha um papel central na formulação e execução da política externa, frequentemente moldando a agenda internacional com base em suas prioridades políticas e econômicas (Mendez, 2012). Além disso, o Ministério das Relações Exteriores é responsável pela implementação prática dessas políticas, mantendo relações diplomáticas e negociando acordos internacionais.

Hudson enfatiza a importância das Forças Armadas na política externa colombiana, especialmente no contexto da segurança regional, que envolve a temática em foco neste trabalho. Ele argumenta que a Colômbia tem usado suas forças militares não apenas para combater o narcotráfico e a insurgência interna, mas também para promover a cooperação em segurança com outros países, especialmente os Estados Unidos (Hudson, 2015). Monroy destaca que a estrutura institucional da política externa colombiana é caracterizada por uma centralização significativa. O poder decisório está concentrado no executivo, com o presidente exercendo uma influência considerável sobre as direções estratégicas. Monroy também observa que há uma colaboração estreita entre o Ministério das Relações Exteriores e outras agências governamentais para assegurar a coerência nas políticas implementadas (Monroy, 2015).

Santos acrescenta que a política externa colombiana é também influenciada por atores não estatais, incluindo ONGs, empresas multinacionais e organizações internacionais. Ele argumenta que esses atores podem tanto apoiar quanto desafiar as políticas governamentais, dependendo de seus interesses e agendas (Santos, 2014). Complementando, Guzman (2018) discute a orientação da política externa colombiana para a cooperação regional e internacional. Ele destaca que a Colômbia tem buscado fortalecer seus laços com organizações multilaterais como a ONU e a OEA, promovendo a paz e a segurança regionais (Guzman, 2016). A política de segurança democrática, implementada nas últimas décadas,

reflete essa abordagem, enfatizando a importância da cooperação internacional no combate ao narcotráfico e ao terrorismo.

O sistema político da Colômbia se caracteriza por um presidencialismo forte e uma significativa centralização decisória. Esse modelo tem implicações profundas na forma como as decisões políticas são tomadas e implementadas no país, incluindo a política externa. Na Colômbia, adota-se um sistema presidencialista, no qual o presidente exerce os papéis de chefe de Estado e de governo. Esse arranjo confere ao presidente amplos poderes executivos, como a nomeação de ministros, a promulgação de decretos com força de lei e a capacidade de influenciar a agenda legislativa (MARÍN; GARCÍA, 2021). A centralização do poder no Executivo é uma característica marcante do sistema político colombiano (Ámbito Jurídico, 2022).

Historicamente, o presidencialismo na Colômbia tem sido visto como uma resposta à necessidade de um governo forte e estável, capaz de enfrentar os desafios econômicos e de segurança do país (SOLIDARITAT, 2022). No entanto, essa concentração de poder também suscita questionamentos sobre a eficácia e a representatividade do processo decisório (PIZARRO; LEONGÓMEZ, 2011).

A centralização decisória no sistema político colombiano refere-se à concentração de poder nas mãos do presidente e de uma elite política restrita. Esse fenômeno é amplificado por fatores como a fragilidade das instituições legislativas e judiciais, bem como a influência limitada da sociedade civil nas políticas públicas (PARIAS; BEDOYA, 2022).

A centralização decisória pode resultar em uma governança mais eficiente durante crises, permitindo respostas rápidas e coordenadas. No entanto, também pode gerar um déficit democrático, onde as decisões são tomadas por um grupo restrito, sem ampla consulta ou participação popular (MARÍN; GARCÍA, 2021). Esse modelo pode causar insatisfação e desconfiança nas instituições, contribuindo para a instabilidade política (PARIAS; SANCHEZ, 2022).

No contexto da política externa, o presidencialismo e a centralização decisória exercem influência significativa. O presidente colombiano tem a prerrogativa de conduzir a política externa do país, nomeando embaixadores e representantes diplomáticos, além de negociar tratados e acordos internacionais (VARGAS; ALZATE, 2022). A capacidade do presidente de tomar decisões rápidas e unilaterais pode ser vantajosa em cenários de negociações internacionais, onde a agilidade é crucial.

Historicamente, a política externa colombiana se caracterizou por alianças estratégicas e pela busca de apoio internacional em questões de segurança e desenvolvimento. Durante o

governo de Juan Manuel Santos, por exemplo, a Colômbia fortaleceu suas relações com os Estados Unidos e promoveu a integração regional por meio da Aliança do Pacífico (PIZARRO LEONGÓMEZ, 2011). A centralização decisória permitiu ao governo colombiano implementar essas políticas rapidamente e responder eficientemente às mudanças no cenário internacional (GUZMAN, 2022).

No entanto, essa centralização também pode restringir a participação de outros atores políticos e sociais no processo de formulação da política externa, resultando em falta de representatividade e transparência (SANTOS, 2014). A ausência de um debate mais amplo sobre questões internacionais pode levar a políticas que não refletem completamente os interesses e valores da sociedade colombiana.

O impacto do presidencialismo e da centralização decisória nas tomadas de decisão na Colômbia é multifacetado. Por um lado, permite a implementação rápida de políticas e a capacidade de resposta a emergências. Por outro lado, pode marginalizar vozes dissidentes e concentrar poder, minando a transparência e a responsabilidade governamental (PIZARRO LEONGÓMEZ, 2011).

A centralização do poder também tem implicações para a descentralização administrativa e a autonomia dos governos locais. Em um sistema altamente centralizado, as regiões podem ter pouca influência sobre as políticas que afetam diretamente suas comunidades, resultando em uma desconexão entre o governo central e as necessidades locais (GUZMÁN, 2016).

O sistema político colombiano, caracterizado por um presidencialismo forte e uma centralização decisória, exerce influência significativa na tomada de decisões, incluindo a política externa. Embora esse modelo possa proporcionar eficiência e estabilidade em certos contextos, também levanta questões importantes sobre a representatividade, a transparência e a responsabilidade democrática. Para equilibrar esses aspectos, é essencial promover um maior envolvimento da sociedade civil e fortalecer as instituições democráticas no país (MARÍN GARCÍA, 2021; PIZARRO LEONGÓMEZ, 2011).

Segundo Parías e Sanchez (2022), é talvez no processo dos tratados internacionais que, em matéria de política externa, se pode observar um funcionamento claro da divisão de poderes e do princípio dos pesos e contrapesos, apesar das limitações já assinaladas no âmbito do papel do Congresso da República. Excluindo a instituição da Presidência da República, existem três instituições que desempenham um papel definido no processo da política externa colombiana: o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a Segunda Comissão do Senado e da Câmara dos Representantes e a Comissão Consultiva das Relações Externas (CARE).

As decisões de política externa foram largamente influenciadas pelo presidente, uma vez que certas questões da agenda externa ganharam maior importância através de um processo de securitização. O governo Uribe adotou uma estratégia conhecida como “intervenção por convite”, com o objetivo de chamar a atenção internacional para o conflito colombiano. Esta fase corresponde à implementação da Política de Segurança Democrática (PSD), que recebeu assistência dos Estados Unidos (EUA) através do Plano Colômbia. Dentro desta assistência inclui-se o Plano Patriota que consistiu no apoio técnico, militar e financeiro na luta contra o narcotráfico.

Entretanto, Parias e Bedoya (2016) salientam que é crucial observar que, nessa transição entre os governos de Álvaro Uribe Vélez e Juan Manuel Santos, há um ponto chave: a concepção de uma política de segurança que desencadeou um processo de securitização da assistência internacional. O contexto colombiano, após o governo de Andrés Pastrana, que inaugurou o Plano Colômbia e intensificou a internacionalização da agenda do país, mudou após o fracasso nas negociações de paz com as FARC, para uma postura de confronto direto entre o governo colombiano e o grupo rebelde. Isso demonstra como a agenda interna de combate ao terrorismo estava alinhada com a agenda internacional, especialmente a dos Estados Unidos, de combate ao terrorismo global.

O posicionamento favorável da elite política colombiana é um ponto interessante no texto e foi uma iniciativa que se enquadra diretamente em um padrão histórico de dependência externa (especialmente nos Estados Unidos), causada tanto pela "falha trágica" no sistema doméstico da Colômbia, pela alienação crônica da periferia em relação ao seu centro, quanto pela integração transnacional impecável da elite com o Ocidente.

Tendo isso em vista, a intervenção do governo dos Estados Unidos nos assuntos internos da Colômbia ocorreu em uma escala muito mais ampla do que jamais havia sido previamente considerada, pois os colombianos persuadiram os EUA a aceitarem o convite deles em seus próprios termos. O texto introduz que a ideia formal de convidar a intervenção dos EUA teve origem desta vez com o Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) e seus conselheiros mais próximos, conforme a análise de Mendez (2017). Isso era concebível porque eles acreditavam que os EUA poderiam ser confiáveis para intervir "suavemente", ou seja, com respeito suficiente pela soberania para não desagradar o público colombiano.

A centralização decisória no presidente da Colômbia desempenhou um papel significativo na formulação e execução da política externa do país, especialmente no contexto da adesão à agenda do Plano Colômbia (WILLIAMS, 2014). Esse processo de centralização permitiu ao presidente exercer maior controle e direcionamento sobre as iniciativas políticas e

diplomáticas, facilitando a implementação de estratégias alinhadas com os interesses nacionais e internacionais (DUPLAT, et al. 2016).

Ao concentrar o poder decisório no presidente, a Colômbia conseguiu articular uma resposta mais coesa e coordenada às demandas e oportunidades apresentadas pelo Plano Colômbia (MENDEZ, 2017). Possibilitando uma negociação mais eficaz com os parceiros internacionais, garantindo que os objetivos do plano fossem incorporados de maneira estratégica à política externa colombiana. Além disso, a liderança centralizada permitiu uma resposta mais rápida e eficiente às crises e desafios emergentes, ajustando a política externa conforme necessário para se adequar às realidades políticas e econômicas em constante mudança. A capacidade do presidente de tomar decisões rápidas e implementar ações decisivas foi crucial para a eficácia do Plano Colômbia e para a manutenção da estabilidade interna do país (MONROY; SANCHEZ, 2017).

Portanto, embora a centralização decisória tenha facilitado a adesão ao Plano Colômbia, é imperativo o equilíbrio dessa abordagem com mecanismos de controle e balanço para garantir que a política externa reflita os interesses de toda a sociedade colombiana. Em síntese, a centralização decisória presidencial da Colômbia teve uma influência substancial na facilitação da incorporação da agenda do Plano Colômbia na política externa do país.

De acordo com Parías e Sanchez, os principais atores envolvidos na formulação e execução da política externa colombiana são o presidente, o MRE e o Congresso. Eles ressaltam que o presidente desempenha um papel central, influenciando diretamente as decisões e estratégias internacionais. Por sua vez, o Ministério das Relações Exteriores é responsável pela implementação das políticas e pela condução das relações diplomáticas (PARÍAS; SANCHEZ, 2015).

Parías analisa a estrutura institucional da política externa colombiana, destacando a centralização do poder no executivo. Ele observa que, apesar da relevância do MRE, é o presidente quem define as prioridades e direções estratégicas. Além disso, há uma interação contínua entre o executivo e o legislativo, com o Congresso desempenhando o papel de ratificar tratados internacionais e supervisionar as ações do governo (PARÍAS; BEDOYA, 2016).

Acrescenta-se que a estrutura institucional da política externa colombiana é projetada para ser flexível, permitindo respostas rápidas a crises internacionais e mudanças no cenário global. Essa flexibilidade é considerada essencial para a Colômbia, dada sua posição geopolítica e os desafios de segurança que enfrenta (VARGAS-ALZATE, 2017).

De acordo com Santos, o presidente desempenha um papel central na política externa colombiana. Ele argumenta que o presidente não apenas define as prioridades e direções estratégicas, mas também exerce influência direta sobre as decisões políticas e diplomáticas. Santos destaca que o presidente tem a autoridade para nomear ministros, embaixadores e outros funcionários de alto escalão, permitindo-lhe moldar a execução da política externa de acordo com sua visão e objetivos (SANTOS, 2014).

Guzman reforça essa visão, observando que o presidente da Colômbia possui amplos poderes constitucionais para conduzir a política externa. Ele aponta que a centralização do poder no executivo permite ao presidente tomar decisões rápidas e eficazes, especialmente em momentos de crise internacional ou negociações diplomáticas importantes. Guzman também destaca o papel crucial do presidente na manutenção de alianças estratégicas e na promoção dos interesses nacionais em foros internacionais (BORDA, 2016).

Além disso, os principais ministérios envolvidos na política externa colombiana são o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa e o Ministério do Comércio, Indústria e Turismo. De acordo com Santos, o MRE desempenha um papel central na política externa colombiana. Ele observa que o ministério trabalha em estreita colaboração com o presidente para desenvolver e executar estratégias diplomáticas, negociar tratados e acordos internacionais, e representar a Colômbia em organizações internacionais (SANTOS, 2014).

Guzman acrescenta que o MRE é vital na coordenação das missões diplomáticas e consulares, garantindo que as políticas sejam implementadas de forma consistente e alinhada com os objetivos estratégicos do governo. Além disso, o ministério é responsável por promover a imagem da Colômbia no exterior e atrair investimentos estrangeiros (BORDA, 2016).

Outro ator crucial é o Ministério da Defesa, especialmente no contexto da segurança e cooperação internacional. Santos observa que o ministério trabalha em parceria com o presidente para abordar questões de segurança que afetam a política externa, como o combate ao narcotráfico e ao terrorismo. Ele ressalta que a cooperação militar com outros países, especialmente os Estados Unidos, é um componente central da política externa colombiana (SANTOS, 2014).

Assim, as Forças Armadas também desempenham um papel importante na política externa, especialmente em questões de segurança e cooperação militar. Ele enfatiza que a Colômbia utiliza suas capacidades militares para promover a estabilidade regional e combater ameaças como o narcotráfico e o terrorismo, frequentemente em colaboração com os Estados Unidos e outras nações (VARGAS-ALZATE, 2017).

Além dos atores estatais, Parías e Sanchez destacam a crescente influência de atores não estatais na política externa colombiana. Organizações não governamentais (ONGs), empresas multinacionais e organizações internacionais desempenham papéis significativos na formulação de políticas, especialmente nas áreas de direitos humanos, desenvolvimento sustentável e comércio (PARÍAS; SANCHEZ, 2020).

A respeito do processo decisório do Plano Colômbia, Mendez (2012) salienta que a questão em jogo era convencer outro governo (o do Presidente Bill Clinton) a aprovar um pacote de ajuda extraordinariamente grande com o qual o governo colombiano reestruturaria o legado desafiador do governo anterior. Politicamente, as apostas eram altas segundo o autor, uma vez que o governo colombiano havia prometido alcançar a paz por meio das negociações de paz com a organização guerrilheira FARC. Esse fator explica como o Presidente Pastrana chegou ao poder. Monroy e Sanchez (2016) trazem considerações sobre a mesa de negociações afirmando que todos os membros pertenciam ao círculo íntimo do Presidente Pastrana, ele nomeou apenas seus amigos mais próximos para ajudá-lo no lançamento do Plano Colômbia.

Os trabalhos de Parías e Sanchez, Vargas-Alzate e Parias Bedoya oferecem uma visão abrangente da política externa colombiana, enfatizando a interdependência entre os diferentes atores e a estrutura institucional. Enquanto Parías e Sanchez, assim como Parias Bedoya, destacam a centralização do poder no executivo, Vargas-Alzate sublinha a importância das Forças Armadas e a necessidade de flexibilidade na estrutura institucional.

Além disso, Parías e Sanchez e Vargas-Alzate mencionam a influência de atores não estatais, ressaltando que, apesar da centralização, a política externa colombiana é moldada por uma variedade de interesses e influências externas. Essa perspectiva combinada ajuda a entender a complexidade da política externa colombiana e como diferentes elementos se integram para moldar suas ações e estratégias internacionais.

Em suma, a política externa colombiana é influenciada por diversos atores-chave, com destaque para o presidente, os principais ministérios envolvidos com política exterior e os militares. A interação entre esses atores é fundamental para a formulação e implementação das estratégias internacionais do país. Diversos estudiosos analisaram esses aspectos, fornecendo uma compreensão detalhada das dinâmicas que orientam a política externa da Colômbia.

Devido a estes fatores estruturais domésticos, a mudança de presidentes pode ter um impacto significativo na política externa de um país, influenciando a direção e a ênfase das relações internacionais. No caso da Colômbia, os governos de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe

e Juan Manuel Santos exemplificam como diferentes abordagens presidenciais moldaram a política externa do país, especialmente em relação aos Estados Unidos.

As mudanças de presidentes na Colômbia, conforme demonstraremos nos próximos capítulos, influenciam as prioridades em política externa do país. Enquanto Pastrana buscou assistência internacional para enfrentar uma crise multifacetada, Uribe focou na segurança e no combate direto às insurgências, e Santos tentou reconciliar o país através do diálogo e da paz. Cada presidente moldou as relações da Colômbia com os Estados Unidos de acordo com suas políticas internas e as circunstâncias internacionais, mostrando a interdependência entre a política doméstica e externa.

2.4. Relações Estados Unidos e América Latina

As relações entre os Estados Unidos e a América Latina têm sido influenciadas por uma complexa interação de fatores políticos, econômicos e sociais ao longo da história. Diversos estudiosos analisaram essas dinâmicas, oferecendo perspectivas que destacam tanto a cooperação quanto a tensão entre as duas regiões.

De acordo com Dominguez e Covarrubias, a política externa dos Estados Unidos em relação à América Latina foi marcada por uma abordagem intervencionista e de controle, especialmente durante a Guerra Fria. Eles argumentam que a Doutrina Monroe e a Política do Big Stick exemplificam a intenção dos EUA de manter a América Latina sob sua esfera de influência, frequentemente justificando intervenções militares e apoio a regimes autoritários para conter o avanço do comunismo (DOMÍNGUEZ; COVARRUBIAS, 1989).

Russel e Calle apontam que a dependência econômica e a assimetria de poder também desempenham papéis cruciais nas relações interamericanas. Eles destacam que acordos de livre comércio, como o NAFTA e o CAFTA-DR, foram desenvolvidos com o objetivo de integrar economicamente a América Latina aos mercados dos EUA, mas muitas vezes resultaram em benefícios desproporcionais para os americanos, agravando desigualdades regionais (RUSSEL; CALLE, 2006). Herz enfatiza que a segurança tem sido uma preocupação central nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina, com os EUA frequentemente justificando intervenções com base na necessidade de estabilização regional e combate ao narcotráfico. No entanto, Herz argumenta que essas intervenções frequentemente desestabilizam a região e comprometem os direitos humanos (HERZ, 2006).

Williams contribui para a análise ao afirmar que a promoção da democracia é uma retórica comum na política externa dos EUA, mas na prática, o apoio tem sido seletivo e muitas vezes subordinado a interesses estratégicos e econômicos. Ele cita exemplos como o

apoio a golpes militares em países como Chile e Brasil durante o século XX (WILLIAMS, 2013).

Long e Boniface discutem a dualidade nas relações entre os EUA e a América Latina, onde há simultaneamente cooperação em áreas como comércio e segurança, mas também conflitos devido a percepções de imperialismo e intervencionismo. Long destaca que as políticas migratórias dos EUA e a abordagem à crise venezuelana são pontos de fricção recentes que ilustram essa dualidade (LONG, 2015). Boniface argumenta que a crescente influência de outras potências, como China e Rússia, na América Latina desafia a hegemonia dos EUA e força uma reavaliação das estratégias de política externa americana (BONIFACE, 2020).

Outro ponto relevante pautado é o enfraquecimento da influência dos Estados Unidos na América Latina e as iniciativas dos países latino-americanos de buscar autonomia frente aos Estados Unidos em questões importantes para o governo norte-americano. Williams (2016) afirma que, assim como outros aliados dos Estados Unidos, Chile e México se opuseram à guerra dos Estados Unidos no Iraque no Conselho de Segurança da ONU. O autor conclui que o desinteresse relativo dos Estados Unidos pelo multilateralismo regional e o subfinanciamento de sua própria obrigação financeira com a OEA facilitaram sua própria marginalização nas Américas.

Russel e Calle (2022) argumentam que, desde o início deste século, dois aspectos principais caracterizam a evolução do lugar da América Latina para os interesses de segurança dos Estados Unidos: a mudança de uma agenda dominada pelos temas hemisféricos e fundamentalmente positiva, nos anos 1990, para outra predominantemente negativa e específica, que tem como drivers principais as dinâmicas da periferia turbulenta e da periferia penetrada; e a divisão da região em duas geografias em que ambas as dinâmicas influem com peso relativo diferente na determinação desses interesses de segurança: a periferia turbulenta nos casos da América Latina do Norte “estendida” (México, América Central, o Caribe, Colômbia e Venezuela); e a periferia penetrada na América Latina do Sul “reduzida” (os países de América do Sul, salvo Colômbia e Venezuela).

Williams (2016) defende que para garantir a cooperação contínua de seus vizinhos na guerra, Washington empregou um processo anual de "certificação", no qual os estados considerados não cooperativos pelo presidente dos EUA poderiam perder a ajuda dos EUA e serem negados empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Banco Mundial ou do FMI, instituições em cuja influência estadunidense é significativa. Essa

combinação de programas e políticas forjou uma abordagem duradoura centrada na oferta para combater o tráfico de drogas em todo o Hemisfério Ocidental.

Tendo isso em vista, as principais iniciativas e planos de segurança dos Estados Unidos para a América Latina são resumidos no texto; e são concebidos para territórios turbulentos por causa do aumento do narcotráfico, do crime organizado e da violência interna. Russel e Calle (2022) afirmam que essas iniciativas são o Plano Colômbia, o Plano Mérida para o México e as Iniciativas de Segurança para a Bacia do Caribe e a América Central. O texto destaca que essas iniciativas têm em comum a expressão da preocupação de Washington pelos impactos diretos dessas turbulências no seu território, a demonstração da sua vontade de comprometer recursos para enfrentá-las e a exemplificação da combinação dinâmica de políticas defensivas do centro com imperialismo por convite da periferia, em um contexto em que as elites reconhecem sua incapacidade ou suas limitações para lidar com as turbulências próprias.

As principais potências regionais rejeitaram os EUA como potência dominante no século XXI. Reiterando o papel de protagonismo de alguns governos que de certo modo se demonstraram alinhados com os EUA, porém com maior poder de barganha. Williams (2014) analisa que, como a potência dominante e principal financiadora da instituição, os Estados Unidos exerciam uma enorme influência sobre as operações da OEA: o secretário-geral era sempre a escolha preferida dos Estados Unidos e, com poucas exceções, a OEA geralmente deferia às preferências políticas dos EUA e apoiava as iniciativas dos EUA.

Também é indicado por Williams (2014) que outro indicador da crescente perda de influência regional dos Estados Unidos foi o deterioramento das relações bilaterais entre Washington e alguns de seus vizinhos. Washington viu sua credibilidade, influência e recursos de poder suave diminuírem. Enquanto isso, seus vizinhos trabalhavam cada vez mais juntos por meio de acordos econômicos e políticos que excluía os Estados Unidos, como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), liderada pela Venezuela, e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), apoiada pelo Brasil.

Tal exclusão cresceu, segundo Boniface (2020), por conta do processo anual de "certificação", no qual os estados considerados não cooperativos pelo presidente dos EUA poderiam perder a ajuda dos EUA e serem negados empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Banco Mundial ou do FMI. Essa combinação de programas e políticas forjou uma abordagem duradoura centrada na oferta para combater o tráfico de drogas em todo o Hemisfério Ocidental.

A ajuda externa sempre foi um instrumento estratégico para promover os objetivos estratégicos dos EUA no mundo. Sua relevância aumentou consideravelmente no contexto da bipolaridade, quando a ajuda externa foi direcionada para a recuperação econômica da Europa Ocidental e para países dispostos a colaborar com a contenção soviética. “Sem o imperativo da Guerra Fria, a política externa dos EUA provavelmente teria sido drasticamente cortada ou encerrada ao fim do Plano Marshall.” (LANCASTER, 2007, p. 65).

Além desta fragmentada divisão de trabalho entre diversas instâncias do governo, o sistema de ajuda estadunidense é complexo devido à forte incidência do Congresso que, além de aprovar os recursos, impõe restrições à agenda. “O processo de arbitragem política é complicado pelo sistema estadunidense de checks and balances entre os poderes legislativo e executivo, e pela presença dos grupos de interesse vindos de setores corporativos, governamentais e da sociedade civil.” Hudson (2015)

Entretanto, Parias e Bedoya salientam que é crucial observar que, nessa transição entre os governos de Álvaro Uribe Vélez e Juan Manuel Santos, há um ponto-chave: a concepção de uma política de segurança que desencadeou um processo de securitização da assistência internacional. O contexto colombiano, após o governo de Andrés Pastrana, que inaugurou o Plano Colômbia e intensificou a internacionalização da agenda do país, mudou após o fracasso nas negociações de paz com as FARC, para uma postura de confronto direto entre o governo colombiano e o grupo rebelde. Isso demonstra como a agenda interna de combate ao terrorismo estava alinhada com a agenda internacional, especialmente a dos Estados Unidos, de combate ao terrorismo global. Mendez explica que o conceito de intervenção por convite é uma intervenção militar por tropas estrangeiras em um conflito armado interno, a convite do governo do Estado em questão. Essas intervenções podem envolver combates reais pelas tropas estrangeiras, mas suas operações também podem se limitar à projeção de poder ou a outras formas de apoio militar ativo. Na Colômbia, a intervenção convidada envolveu apoio militar ativo, não tropas de combate dos EUA. (BERMÚDEZ, 2018, p. 143)

Nos anos 2000 predominou, portanto, a preocupação com o desenvolvimento voltado à contenção da fragilidade estatal, o que se observa através da criação de diversos escritórios para lidar com a prevenção de crises civis e resposta humanitária. Estados frágeis são aqueles incapazes ou indispostos a prover adequadamente segurança e serviços básicos para porções significativas da população, ou aqueles cuja legitimidade governamental está em questão. Incluem-se nesta categoria tanto os Estados falidos como aqueles que se recuperam de crises civis (GUZMÁN, 2014).

É possível observar, na última década, um especial esforço do governo estadunidense em fortalecer o papel da ajuda na política externa, através de reformas organizacionais e no aumento de apoio e recursos no Departamento de Estado, USAID e outras agências federais engajadas com a agenda de ajuda externa. O esforço pode ser creditado à instrumentalização do desenvolvimento como parte da estratégia norteamericana para lidar com desafios globais, sobretudo com o terrorismo. Os documentos oficiais claramente associam estas ameaças difusas ao surgimento de lacunas de governança e capacidade de Estados frágeis (BUITRAGO, 2011).

Trata-se da ideia de administração de riscos diante de ameaças difusas e de natureza transnacional. Washington adotou, então, a chamada abordagem 3D (com o tripé diplomacia, desenvolvimento e defesa), orientando a ajuda externa para a prevenção e combate à fraqueza estatal, à instabilidade político-social, aos territórios de baixa governabilidade ao redor do globo. O que se destaca, portanto, é a centralização do combate ao terrorismo na agenda de desenvolvimento, que catalisou um rearranjo dos Estados receptores e dos programas implementados. Neste contexto, a assistência para o desenvolvimento passa a ser o mantra institucional entoado pela política externa dos EUA para lidar com regiões instáveis e evitar que Estados-chave entrem em colapso ou funcionem como santuários para atores ilícitos. (LONG; BITAR, 2020)

A maior centralização da ajuda externa na estratégia dos Estados Unidos nos últimos anos. No contexto pós 11 de setembro, a promoção do desenvolvimento se tornou um instrumento para lidar com um mundo instável de crises civis, crime internacional e ameaças terroristas. Os documentos de estratégia nacional norte-americanos enfatizam o tripé diplomacia, desenvolvimento e defesa, trazendo a ajuda externa para a agenda de segurança (VILLA; OSTOS, 2005).

Segundo Arlene Tickner, o conceito de "intervenção por convite" descreve como governos latino-americanos, incluindo a Colômbia, frequentemente solicitam apoio externo, principalmente dos Estados Unidos, para lidar com crises internas, como o narcotráfico e a insurgência. Tickner argumenta que essa abordagem justifica a presença militar e a assistência técnica dos EUA como uma resposta a pedidos legítimos de governos soberanos, destacando a complexidade da soberania e da autonomia na política externa colombiana (Tickner, 2007).

A assistência externa dos EUA à Colômbia é um componente central das relações bilaterais, especialmente no contexto do Plano Colômbia. Segundo Crandall, o Plano Colômbia foi uma iniciativa de assistência militar e econômica lançada no final dos anos 1990 para combater o narcotráfico e fortalecer as instituições colombianas. Crandall argue

que, embora o plano tenha tido sucesso em reduzir a produção de cocaína e enfraquecer os grupos insurgentes, ele também trouxe críticas devido aos seus impactos negativos sobre os direitos humanos e a soberania colombiana (CRANDALL, 2008). Michael Shifter analisa como a assistência dos EUA à Colômbia evoluiu ao longo do tempo, destacando que, além do combate ao narcotráfico, a ajuda americana tem se concentrado em promover a paz e o desenvolvimento econômico. Shifter observa que a assinatura do Acordo de Paz de 2016 entre o governo colombiano e as FARC levou a um novo foco na assistência americana, com ênfase na implementação do acordo e na reconstrução das áreas afetadas pelo conflito (SHIFTER, 2017).

Estudiosos como Borda e Rojas argumentam que a intervenção americana na Colômbia, embora muitas vezes justificada por razões de segurança, também reflete uma relação assimétrica onde os interesses americanos predominam. Eles sugerem que a Colômbia, apesar de receber assistência substancial, muitas vezes precisa alinhar suas políticas externas e internas aos interesses dos EUA para manter o apoio (BORDA; ROJAS, 2019).

Tom Long, com sua abordagem "internationalista", complementa essa visão ao enfatizar que, apesar das assimetrias de poder, há oportunidades para os países latino-americanos moldarem suas relações com os EUA de maneira a maximizar seus próprios interesses. Long argumenta que alianças regionais e acordos multilaterais podem ser ferramentas eficazes para equilibrar a influência americana e promover os interesses nacionais (LONG, 2015).

As dinâmicas de intervencionismo e assistência externa entre os Estados Unidos e a Colômbia são complexas e multifacetadas. Estudos de Tickner, Palmer, Crandall, Shifter, Borda, Rojas e Long fornecem uma visão abrangente dessas relações, destacando tanto os benefícios quanto os desafios da assistência americana. Embora a intervenção dos EUA tenha ajudado a Colômbia a lidar com crises internas, ela também levanta questões sobre soberania, direitos humanos e a influência desproporcional dos interesses americanos na política colombiana.

3 ASSISTÊNCIA EXTERNA ESTADUNIDENSE

Com o intuito de compreender a situação da assistência dos Estados Unidos à Colômbia sobre a questão das drogas na vigência do Plano Colômbia, neste capítulo, serão explicitadas as principais diretrizes da política externa da Colômbia nos mandatos presidenciais de Álvaro Uribe Vélez (2002- 2010) e Juan Manuel Santos (2010-2018) e um panorama sobre as relações históricas entre Colômbia e Estados Unidos. Ademais, será abordada a questão da internalização da Guerra ao Terror na Colômbia após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e a questão da internacionalização do conflito armado interno colombiano.

Será usada a APE para explicar a formulação e implementação das políticas externas, considerando diversos fatores que influenciam os tomadores de decisão. Esses fatores incluem liderança individual, contextos doméstico e internacional, bem como instituições e processos governamentais. Com a observância deles, o capítulo irá analisar a política exterior dos governos compreendidos no marco temporal do trabalho.

3.1 Abordagens: *tradicionalist, internacionalist, latin americanist e revisionista*

Em um dos primeiros estudos acerca da condução das relações EUA-Colômbia no século XXI, Herz observa que as tensões são inerentes à política de segurança dos EUA na América Latina. Indicando que o esforço para combater o tráfico de drogas, que se tornou cada vez mais militarizado, teve um impacto negativo no progresso democrático da região durante a década de 1990. É relevante salientar que a política antidrogas na Colômbia desgastou o quadro institucional de uma das democracias mais antigas da América Latina. Além disso, a luta contra as drogas na região andina não promoveu uma cultura de proteção dos direitos humanos (GUZMÁN, 2010).

Da mesma forma, a inclinação dos governos de Uribe e Santos para ações unilaterais e relações bilaterais, alinhadas com a sua visão de uma ordem global dominante, mina os fundamentos das instituições multilaterais estabelecidas na última década, esse tipo de visão constitui a abordagem tradicionalista das Relações EUA-América Latina, cuja pesquisa fornece alternativa como contraposição para o caso colombiano a abordagem internacionalista de Long subsidiada pelo conceito de *intervención por invitación* de Arlene Tickner.

A abordagem internacionalista tem progredido de maneira mais gradual nas narrativas históricas gerais conforme o texto indica, sendo que frequentemente servem como ferramentas de ensino e mais comumente apresentam perspectivas gerais e teóricas.

Investigações recentes na América Latina e nos Estados Unidos estão cada vez mais voltadas para a análise da política externa latino-americana, mas predominantemente exploram como os latino-americanos lidam com as realidades imutáveis do poder dos EUA. Logo, a abordagem internacionalista proporciona uma oportunidade tanto para o desenvolvimento teórico das Relações Internacionais quanto para a promoção de um diálogo entre um espectro mais amplo de acadêmicos de RI e diplomatas. Essa abordagem recai sobre o realismo e como o foco se encontra no poder em termos de capacidades materiais, e como isso aprofunda o tratamento marginalizado dos países latino-americanos. (LONG; BITAR, 2020)

Uma análise sobre a influência dos EUA molda a exploração das relações entre os Estados Unidos e a América Latina e sua relação assimétrica. Os acadêmicos da perspectiva Establishment afirmam que os Estados Unidos, em geral, trazem contribuições positivas, enquanto os acadêmicos revisionistas argumentam que o gigante do norte tem perseguido agressivamente seus interesses egoístas. Apesar de suas conclusões divergentes, ambas as correntes se concentraram no poder e nas decisões dos Estados Unidos, dando relativamente. Tendo isso em vista, estas abordagens também coadunam com os preceitos da APE e a abordagem teórica proposta neste capítulo, como um todo, que insere as estruturas políticas domésticas e o papel dos principais atores responsáveis pela política externa colombiana (LONG, 2015).

A ideologia do líder é outra variável frequentemente citada para explicar políticas pró-núcleo. Quando um líder está predisposto a concordar com as posições centrais, é mais provável que a política externa do país siga o núcleo. Isso é considerado especialmente verdadeiro na América Latina, onde muitos líderes mantêm poder na tomada de decisões em política externa. (HERZ, 2014, p. 72)

A pressão direta e indireta de atores centrais, especialmente dos EUA, é creditada como explicação para as políticas pró-núcleo na América Latina. Hey (1997) argumenta que, à medida que o interesse dos EUA em uma questão aumenta, a probabilidade de o Estado latino-americano afetado implementar uma política externa pró-núcleo também aumenta. Exemplos disso incluem a conformidade de várias administrações colombianas com as preferências dos EUA em questões de drogas. Turbulências políticas internas e a necessidade de consolidar o poder de um regime também são apontadas como fatores que levam a políticas externas anti-núcleo. Na Colômbia, Betancur utilizou a iniciativa anti-núcleo Contadora para obter vantagens políticas internas, fortalecendo assim sua posição nas negociações de paz com as guerrilhas. Uma política anti-núcleo também pode ser empregada

para apaziguar a oposição doméstica crítica à dependência econômica de um regime e/ou às sólidas relações políticas com atores do núcleo.

Uma variável relacionada refere-se às decisões dos EUA de não pressionar um vizinho latino-americano sobre uma questão de política externa específica. Em outras palavras, argumenta-se que quando os EUA decidem ignorar uma questão, Estados latino-americanos podem e aproveitarão essa liberdade para desenvolver políticas externas anti-núcleo. A abordagem internacionalista oferece uma perspectiva mais abrangente do que a abordagem tradicionalista. Este trabalho examina como a teoria internacionalista de Long explica melhor essas relações, destacando a interconexão entre política interna e externa e a influência recíproca entre as nações, em contraste com a visão tradicional que tende a simplificar as dinâmicas de poder.

A abordagem internacionalista de Tom Long enfatiza a "intermesticidade", ou seja, a interconexão entre questões domésticas e internacionais. Esse conceito é particularmente relevante para entender a estratégia antidrogas dos EUA sob o Plano Colômbia, que, embora inicialmente concebido como uma operação de combate ao narcotráfico, evoluiu para um plano militar de assistência à Colômbia em sua luta contra a insurgência armada. Desse modo é observado que as questões internas influenciam a política externa de ambos os países, criando uma dinâmica onde interesses domésticos moldam a cooperação internacional (SUÁREZ; SANTOS, 2018).

Por outro lado, a abordagem tradicionalista tende a ver as relações internacionais de maneira linear, focando na imposição de políticas por parte de uma nação dominante sobre outra mais fraca. No contexto das relações EUA-Colômbia, essa visão é limitada pois não leva em conta o papel ativo que a Colômbia desempenhou na negociação e implementação do Plano Colômbia. Estudos mostram que o governo colombiano, sob a liderança do Presidente Andrés Pastrana, convidou a intervenção dos EUA, moldando significativamente os termos e a execução do plano (MENDEZ, 2012).

Além disso, a abordagem internacionalista de Long destaca a importância das comunidades epistemológicas e da diplomacia científica nas relações EUA-Colômbia. A cooperação científica e tecnológica entre os dois países, promovida por comunidades de especialistas, tem sido fundamental para o desenvolvimento de políticas de diplomacia científica, fortalecendo os laços bilaterais e contribuindo para a resolução de problemas complexos como o tráfico de drogas e a violência associada (ARDILA, 2012).

Isto posto, a abordagem internacionalista oferece uma visão mais equilibrada e inclusiva das relações internacionais, reconhecendo a capacidade das nações menores de

influenciar e moldar a política externa das potências dominantes. Este reconhecimento é crucial para entender a profundidade e a complexidade das relações EUA-Colômbia, que vão além da mera imposição de poder por parte dos EUA (Santos, 2016). Em contraste, a visão tradicionalista falha em capturar essa dinâmica recíproca e a importância das interações internas e internacionais que moldam as políticas de ambos os países. Portanto, a abordagem internacionalista de Tom Long fornece uma explicação mais robusta e detalhada das relações entre os Estados Unidos e a Colômbia, revelando as nuances e interdependências que caracterizam essa parceria estratégica.

Tickner oferece uma crítica às abordagens tradicionalistas, que tendem a ver as relações internacionais de maneira linear e hierárquica. Tickner argumenta que a abordagem tradicionalista frequentemente falha em reconhecer a agência dos estados menores e a complexidade das interações internacionais. No contexto das relações EUA-Colômbia, a visão tradicionalista é limitada, pois não leva em conta o papel ativo que a Colômbia desempenhou na negociação e implementação do Plano Colômbia. Estudos mostram que o governo colombiano, sob a liderança do Presidente Andrés Pastrana, convidou a intervenção dos EUA, moldando significativamente os termos e a execução do plano (MENDEZ, 2012).

Além disso, a abordagem internacionalista de Long destaca a importância das comunidades epistemológicas e da diplomacia científica nas relações EUA-Colômbia. A cooperação científica e tecnológica entre os dois países, promovida por comunidades de especialistas, tem sido fundamental para o desenvolvimento de políticas de diplomacia científica, fortalecendo os laços bilaterais e contribuindo para a resolução de problemas complexos como o tráfico de drogas e a violência associada (ARDILA, 2012). Tickner reforça essa perspectiva ao enfatizar que as relações internacionais devem ser entendidas como um campo multidimensional onde conhecimentos e práticas locais influenciam significativamente a política externa.

Portanto, a abordagem internacionalista oferece uma visão mais equilibrada e inclusiva das relações internacionais, reconhecendo a capacidade das nações menores de influenciar e moldar a política externa das potências dominantes. Este reconhecimento é crucial para entender a profundidade e a complexidade das relações EUA-Colômbia, que vão além da mera imposição de poder por parte dos EUA (MONROY; SANCHEZ, 2016). Tickner argumenta que essa visão mais dinâmica e interconectada das relações internacionais permite uma compreensão mais profunda e realista das interações globais, destacando a importância da reciprocidade e da interdependência. Ao passo que, a visão tradicionalista falha em capturar essa dinâmica recíproca e a importância das interações internas e internacionais que

moldam as políticas de ambos os países. Portanto, a abordagem internacionalista de Tom Long, complementada pelas críticas de Arlene Tickner às limitações das abordagens tradicionais, proporciona uma explicação mais detalhada das relações entre os Estados Unidos e a Colômbia, evidenciando as nuances e interdependências que caracterizam essa relação.

Tom Long, em sua abordagem internacionalista, enfatiza a importância das interações assimétricas entre Estados e a forma como os países menores podem influenciar as políticas dos Estados mais poderosos. No contexto do Plano Colômbia, Long destacaria como a Colômbia, um país com significativas vulnerabilidades internas devido ao tráfico de drogas e à insurgência, foi capaz de moldar a assistência dos Estados Unidos em seu favor. Long argumenta que, apesar da evidente assimetria de poder, a Colômbia teve agência suficiente para direcionar a política americana de maneira a obter benefícios para suas próprias necessidades de segurança e estabilidade. ()

Por outro lado, Arlene Tickner, com seu conceito de "intervención por invitación", aborda a legitimação das intervenções estrangeiras a partir do convite explícito ou implícito das autoridades governamentais do Estado receptor. No caso do Plano Colômbia, Tickner sublinha que a intervenção dos Estados Unidos se deu com base em um convite formal das autoridades colombianas, que buscavam apoio externo para combater o narcotráfico e as guerrilhas. Este convite foi essencial para legitimar a presença e a intervenção americana, apresentando-a não como uma imposição imperialista, mas como uma cooperação bilateral desejada e articulada pelo governo colombiano.

Integrando as duas perspectivas no estudo de caso do Plano Colômbia, percebe-se uma dinâmica complexa onde a Colômbia, ao mesmo tempo que exerce sua agência internacional para moldar a ajuda americana segundo suas necessidades, legitima essa intervenção através de um pedido formal de ajuda. A abordagem de Long nos leva a reconhecer a Colômbia como um ator ativo e estratégico, que não apenas recebe passivamente a política americana, mas que negocia e influencia os termos dessa cooperação. Paralelamente, a perspectiva de Tickner reforça a importância do contexto de legitimação política e diplomática, onde a intervenção dos Estados Unidos é apresentada e percebida como uma resposta a um pedido soberano da Colômbia, garantindo assim uma aceitação interna e internacional maior.

Dado esse panorama, estas abordagens também coadunam com os preceitos da APE e a abordagem teórica proposta neste capítulo, como um todo, que insere as estruturas políticas domésticas e o papel dos principais atores responsáveis pela política externa colombiana. Com as devidas colocações, no período de 2000 a 2016, o Plano Colômbia simboliza essa convergência: a Colômbia aproveita a oportunidade para fortalecer suas capacidades estatais e

militares com o apoio dos EUA, ao mesmo tempo que os Estados Unidos justificam sua presença e assistência como uma resposta a uma necessidade legítima e um pedido de um governo soberano. Dessa forma, o Plano Colômbia não é apenas uma manifestação de poder hegemônico americano, mas também um exemplo de como um Estado periférico pode manipular as dinâmicas internacionais para alcançar objetivos internos cruciais.

3.2 United States Agency for International Development (USAID)

O Plano Colômbia, lançado de forma ambiciosa em 1999, foi destinado a promover o combate ao tráfico de drogas e à insurgência na Colômbia, o desenvolvimento econômico e a paz. A USAID foi fundamental na entrega de programas de desenvolvimento significativos e no apoio financeiro a esta iniciativa. “A USAID no Plano Colômbia mostra as complexidades e dificuldades de usar a ajuda externa para alcançar a estabilidade nacional e enfrentar a insurgência” (DUBE; NAIDU, 2015).

As cifras do Ministério da Defesa da Colômbia (2013) indicam que, entre 2000 e 2013, os homicídios na Colômbia caíram 43%, os sequestros 95% e os ataques terroristas 47%. Não menos impressionante, o desemprego foi reduzido pela metade e os níveis de pobreza caíram de 50% para 34%. Apesar de tais melhorias, ainda há dúvidas sobre como pesar os sucessos e fracassos da Colômbia. Em 2013, Isacson aponta que os ganhos de segurança são "parciais e sobrecarregados por 'danos colaterais'". Embora o progresso da Colômbia seja encorajador, sua taxa de homicídios permanece acima de 30 por 100.000, pior que o México e quase igual à Guatemala (CEPAL, 2014). Outros indicadores de violência, incluindo membros das forças de segurança mortos em combate, extorsão de empresas e ataques a infraestruturas, permanecem teimosamente altos ou até aumentaram. E tanto os guerrilheiros quanto os "novos" grupos paramilitares, embora mais fracos do que há uma década, continuam sendo alguns dos maiores grupos insurgentes e ilegais da história da América Latina. (Fundación Ideas para la Paz, 2017)

De acordo com o Centro Nacional de Memória Histórica (2013), o número de pessoas deslocadas na Colômbia é horrível: 5.700.000, equivalente a 15% da população nacional. O relatório de 2013 do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos elogia políticas governamentais como a Lei de Vítimas e Restituição de Terras de 2011, mas destaca deficiências significativas em sua implementação e identifica outros graves problemas de direitos humanos. Entre esses estão assassinatos e ameaças contínuas contra ativistas de direitos humanos, jornalistas e líderes comunitários, e baixas taxas de condenação para abusos de direitos humanos cometidos pelas forças de segurança, notadamente o escândalo dos

"falsos positivos", envolvendo mais de 3.000 execuções extrajudiciais pelas forças armadas. (PARIAS; BEDOYA, 2022 p. 17). A lentidão judicial em investigar e sentenciar aproximadamente 700 funcionários públicos eleitos e nomeados, acusados de conluio com grupos paramilitares aponta para o problema da impunidade na Colômbia.

Embora a pobreza tenha de fato diminuído, dados do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE) em seu relatório *Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad* de 2012, indicam que no campo os níveis de pobreza atingiram 46,8% em 2012, sugerindo um aumento da diferença entre áreas urbanas e rurais. A desigualdade também permaneceu teimosamente alta na última década; a Colômbia continua sendo um dos países mais desiguais do mundo, com o 12º maior coeficiente de GINI de renda entre 101 países medidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013: 152-5). Não menos significativo, a capacidade burocrática e a infraestrutura, indispensáveis para o bom funcionamento das instituições estatais, ainda são extremamente deficientes (GARCÍA; ESPINOSA, 2012).

Os principais objetivos do Plano Colômbia eram reduzir a produção de coca, combater as forças de guerrilha como as FARC e promover iniciativas de desenvolvimento alternativo. A USAID combinou a ajuda econômica com o combate ao tráfico de drogas, uma estratégia multifacetada para abordar tanto as causas quanto às consequências subjacentes da instabilidade da Colômbia. "Queria ajudar a Colômbia a melhorar a sua capacidade institucional e governança, não só para diminuir o comércio de drogas, mas também para fortalecer as instituições do país" (LONG, 2020).

A USAID esteve envolvida no esforço principalmente para promover programas de desenvolvimento alternativos que oferecessem oportunidades econômicas aos produtores de coca. Esses programas foram essenciais para encorajar os agricultores a abandonarem o cultivo de culturas ilícitas. "Ajudaram os agricultores a parar de cultivar culturas ilegais e iniciaram programas que os ajudaram a sair da prisão" (Mahoney, 2020). Apesar desses esforços, os resultados foram variados. A coca ainda é uma cultura importante, em grande parte porque "os produtores de coca conseguem adaptar-se aos esforços de erradicação, apesar do declínio na produção" (ROSEN; BAGLEY, 2021).

As políticas e estratégias humanitárias e de desenvolvimento da USAID são desenvolvidas em estreita parceria entre os gabinetes de Washington, os gabinetes independentes, as missões internacionais e outros parceiros. "As políticas articulam as posições da Agência em áreas-chave, com base em provas e análises; identificam direções e ações prioritárias; e dão orientação ao pessoal e aos parceiros de implementação no

estrangeiro" (WITTKOPF; JONES, 2008). Todos os documentos atuais de política de desenvolvimento e humanitária estão listados no Registro de Políticas da USAID.

A política de desenvolvimento e humanitária da USAID apoia os objetivos da Estratégia de Segurança Nacional e de outros documentos estratégicos, como o Plano Estratégico Conjunto Departamento de Estado-USAID, que visam reforçar as nossas capacidades diplomáticas e de desenvolvimento para melhor cumprir os nossos objetivos de política externa de acordo com Wittkopf e Jones (2008). A cooperação para o desenvolvimento dos EUA, incluindo os esforços humanitários e outros esforços de resposta a crises, é um pilar da segurança nacional, da força internacional e do empenhamento com princípios no estrangeiro. Este enfoque é refletido no impacto do Plano Colômbia, que, segundo Rodríguez (2019), visa não apenas combater o narcotráfico, mas também fortalecer as instituições estatais colombianas. As políticas e estratégias da USAID alargam as prioridades de desenvolvimento e assistência humanitária e apoiam os nossos esforços para cumprir a missão da Agência.

O âmbito, a intenção e a composição das políticas e estratégias da USAID variam consoante o assunto e a área temática (WITTKOPF; JONES, 2008). Destinam-se a transmitir o pensamento da liderança da Agência, a orientar decisões e ações para alcançar resultados humanitários e de desenvolvimento baseados em provas e a melhorar a eficácia dos programas de desenvolvimento da USAID. "As políticas e estratégias são desenvolvidas de acordo com um conjunto comum de procedimentos (ADS 200) que garantem que se baseiam nas melhores provas disponíveis, refletem boas práticas de desenvolvimento e articulam claramente a visão coletiva da agência" (Wittkopf; Jones, 2008). Ilustram o entendimento da USAID sobre a natureza dos desafios dentro de um determinado tema e as melhores abordagens para atingir os objetivos da Agência nesta área. Quando necessário, a USAID fornece mais orientação operacional sobre a implementação de políticas ou estratégias específicas através de regulamentos internos.

O impacto do apoio dos EUA em países como a Colômbia tem sido significativo, como evidenciado por Williams (2014), que examinaram como a ajuda militar americana afetou o conflito político no país. De maneira semelhante, Mahoney (2020) aponta que o Plano Colômbia foi fundamental não apenas no combate ao narcotráfico, mas também na melhoria das capacidades das forças de segurança colombianas, o que reflete a intenção da USAID de enfrentar desafios complexos por meio de uma abordagem multifacetada.

O quadro de políticas da USAID visa impulsionar o progresso para além dos programas estabelece uma visão coletiva para o desenvolvimento internacional, traduz os

objetivos da segurança nacional e da política externa dos EUA em prioridades da Agência e promove a coerência entre as nossas políticas de desenvolvimento, humanitárias e de resposta a crises (WITTKOPF; JONES, 2008). O Quadro de Políticas estabelece três prioridades abrangentes para impulsionar o progresso para além dos programas: primeiro, enfrentar os maiores desafios do nosso tempo; em segundo lugar, alcançar progressos duradouros no desenvolvimento; e em terceiro lugar, investir na eficácia duradoura da USAID.

Estas prioridades estão interligadas, "a concretização da missão da agência a longo prazo depende da confrontação dos maiores obstáculos ao desenvolvimento de hoje; a mobilização de ações para os enfrentar exige parcerias mais inclusivas e esforços harmonizados que conduzam a mudanças duradouras; e a concretização deste compromisso exige investimento no pessoal e a racionalização dos processos" (Wittkopf; Jones, 2008). Rosen e Bagley (2021) discutem como a abordagem integrada do Plano Colômbia pode servir de modelo para outras iniciativas de combate ao narcotráfico e ao fortalecimento institucional, alinhando-se com as estratégias da USAID de promover desenvolvimento sustentável e segurança.

3.3 Concepção do Plano Colômbia: Governo Andrés Pastrana

Andrés Pastrana assumiu a presidência da Colômbia em um período de crise, com o país enfrentando altos níveis de violência devido ao conflito armado com as guerrilhas, especialmente as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Pastrana buscou apoio internacional para combater o narcotráfico e estabilizar o país. Foi sob seu governo que o Plano Colômbia foi concebido, um ambicioso programa de ajuda militar e econômica financiado pelos Estados Unidos, com o objetivo de erradicar a produção de cocaína e fortalecer as instituições colombianas.

A política externa de Pastrana foi caracterizada por um estreito alinhamento com os Estados Unidos, visando obter apoio financeiro e militar. Ele adotou uma postura diplomática ativa, negociando diretamente com Washington para assegurar o sucesso do Plano Colômbia (MENDEZ, 2012). A mudança de presidente nos Estados Unidos também teve um papel crucial, pois o governo de Bill Clinton inicialmente apoiou a iniciativa com uma forte ênfase no desenvolvimento econômico e social, além da assistência militar. Para melhor visualização foi elaborada a seguinte linha do tempo do Plano Colômbia.

Quadro 01 - Linha do tempo de momentos chave do Plano Colômbia: Atores internacionais e órgãos envolvidos

Ano	Governo	Momento Chave	Atores Internacionais e Órgãos Envolvidos
1998	Andres Pastrana	Início do governo de Andres Pastrana	Governo dos EUA, Ministério das Relações Exteriores da Colômbia
1999	Andres Pastrana	Apresentação do Plano Colômbia	Congresso dos EUA, Presidência da Colômbia
1999	Andres Pastrana	Reunião com o presidente dos EUA, Bill Clinton	Presidência dos EUA, Presidência da Colômbia
2000	Andres Pastrana	Aprovação do pacote de ajuda pelo Congresso dos EUA	Congresso dos EUA, Ministério da Defesa da Colômbia
2000	Andres Pastrana	Criação da APC-Colômbia	Presidência da Colômbia
2001	Andres Pastrana	Primeira reunião de revisão do Plano Colômbia	Departamento de Estado dos EUA, Ministério da Defesa da Colômbia
2001	Andres Pastrana	Departamento de Estado dos EUA, Ministério da Defesa da Colômbia	União Europeia, Ministério das Relações Exteriores da Colômbia
2002	Andres Pastrana	Conferência Internacional sobre o Plano Colômbia	Países europeus, organizações internacionais, agências de cooperação
2002	Alvaro Uribe	Início do governo de Alvaro Uribe	Presidência da Colômbia
2003	Alvaro Uribe	Reunião com o presidente dos EUA, George W. Bush	Presidência dos EUA, Presidência da Colômbia
2003	Alvaro Uribe	Aprovação da expansão do financiamento do Plano Colômbia	Congresso dos EUA
2004	Alvaro Uribe	Criação do Programa de Cooperação Internacional	Governo da Colômbia
2004	Alvaro Uribe	Encontro com representantes da União Europeia	União Europeia, Governo da Colômbia
2005	Alvaro Uribe	Conferência Internacional sobre Drogas em Viena	ONU, Governo da Colômbia
2005	Alvaro Uribe	Reunião com líderes da ONU	ONU, Governo da Colômbia
2006	Alvaro Uribe	Aprovação de novo pacote de ajuda pelo Congresso dos EUA	Congresso dos EUA
2006	Alvaro Uribe	Declaração conjunta com o Banco Mundial	Banco Mundial, Governo da Colômbia
2007	Alvaro Uribe	Visita a Bruxelas e novos compromissos de financiamento	Comissão Europeia, Governo da Colômbia
2007	Alvaro Uribe	Revisão anual do Plano Colômbia em Bogotá	EUA, União Europeia, ONGs
2008	Alvaro Uribe	Reunião com o secretário de Defesa dos EUA, Robert Gates	Departamento de Defesa dos EUA, Governo da Colômbia
2008	Alvaro	Lançamento de programas de reintegração para	Alto Comissariado para a Paz, ONU

	Uribe	ex-combatentes	
2009	Alvaro Uribe	Participação na Cúpula das Américas	Organização dos Estados Americanos (OEA), Governo da Colômbia
2009	Alvaro Uribe	Acordo com a OEA para monitoramento de projetos	OEA, Governo da Colômbia
2010	J. Manuel Santos	Início do governo de Juan Manuel Santos	Presidência da Colômbia
2011	J. Manuel Santos	Criação da Unidade de Consolidação Territorial	Governo da Colômbia
2011	J. Manuel Santos	Reunião com o presidente dos EUA, Barack Obama	Presidência dos EUA, Presidência da Colômbia
2012	J. Manuel Santos	Início das negociações de paz com as FARC	Noruega, Cuba, Governo da Colômbia, FARC
2012	J. Manuel Santos	Primeira rodada oficial de negociações de paz	Noruega, Governo da Colômbia, FARC
2013	J. Manuel Santos	Reunião com líderes da União Europeia	União Europeia, Governo da Colômbia
2013	J. Manuel Santos	Acordo de cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	BID, Governo da Colômbia
2014	J. Manuel Santos	Reeleição de Juan Manuel Santos	FARC, Governo da Colômbia
2015	J. Manuel Santos	Criação do Alto Comissariado para a Paz	Governo da Colômbia
2015	J. Manuel Santos	Visita a Washington D.C. para discutir o Plano Paz Colômbia	Presidência dos EUA, Presidência da Colômbia
2016	J. Manuel Santos	Assinatura do acordo de cessar-fogo bilateral	FARC, Governo da Colômbia, líderes internacionais
2016	J. Manuel Santos	Assinatura do acordo de paz final	FARC, Governo da Colômbia, líderes internacionais

Fonte: Organização própria, 2024.

Legenda: O trecho em azul representa o período em que Santos esteve no poder na vigência do Plano, já o trecho em verde por sua vez representa o período de Uribe e o trecho em amarelo marca o período de Pastrana.

É necessário enfatizar que a cooperação ativa tem sido uma característica constante da política colombiana, tendência que se aprofundou ao longo dos anos. Durante o período presidencial de Pastrana, foi estabelecida uma forte ligação entre a droga como geradora de violência na Colômbia, especialmente nas zonas rurais do país. Em consequência, permitiu-se a vinculação da comunidade internacional ao conflito armado e à busca de uma solução negociada. Dadas as realidades internas da Colômbia, "a administração Pastrana teve como uma de suas características essenciais o esforço consciente para obter uma vinculação

internacional bilateral e multilateral na busca da solução do conflito" (CARDONA, 2012).

Nos últimos anos do século XX, o conflito na Colômbia ganhou um aspecto mais internacional, não apenas por meio de sua política externa, mas também devido à pressão global. Ou seja, a internacionalização do conflito colombiano era praticamente inevitável devido ao discurso anti-drogas que prevalecia no cenário mundial. Ao longo das décadas de duração do conflito, nem suas consequências nem sua resolução foram uma parte ativa da agenda internacional da Colômbia. Esse problema era tradicionalmente visto como uma questão de política interna, e qualquer intervenção estrangeira era considerada uma interferência indesejada ou pouco proveitosa (ROJAS, 2006).

A internacionalização do conflito colombiano começou quando a política externa estabeleceu uma conexão direta entre drogas e violência na Colômbia. Para levar o conflito ao cenário internacional, era estratégico encontrar uma maneira de envolver a comunidade internacional, o que foi alcançado através do princípio da responsabilidade compartilhada dos Estados em relação às drogas ilícitas e ao terrorismo. Este princípio trata o problema das drogas como uma questão bidirecional, onde a responsabilidade não é exclusiva dos países produtores, mas também dos países consumidores.

A estratégia internacional durante o governo de Pastrana foi orientada, primeiramente, a recuperar a credibilidade e a posição da Colômbia na comunidade internacional, mostrando as verdadeiras dimensões dos problemas e retomando a liderança que o país havia perdido em muitos campos. Além disso, buscava-se a vinculação da comunidade internacional aos processos de paz, pois era mais viável obter apoio para a paz do que para a guerra (PASTRANA, 2005). O Plano Nacional de Desenvolvimento (1998-2002) destaca que a recuperação da credibilidade e da posição da Colômbia na comunidade internacional era essencial, com um foco na vinculação aos processos de paz.

Nesse contexto, pouco antes de sua posse como presidente, Pastrana foi convidado à Casa Branca pelo presidente Clinton, marcando o início da reabilitação das relações. Na reunião, a delegação colombiana apresentou o “Novo Plano Marshall para a Colômbia”, que procurava a solidariedade dos Estados Unidos no mais alto nível, diante do perigo de a Colômbia se tornar um Estado falido (MARTÍNEZ, 2015). No entanto, para os Estados Unidos, o plano deveria ter um foco quase exclusivo no combate ao narcotráfico. Após meses de trabalho, foi apresentado o Plano Colômbia: Plano para a paz, a prosperidade e o fortalecimento do Estado (1999).

Para a implementação de algumas políticas do governo de Andrés Pastrana, era fundamental o interesse dos Estados Unidos, reconhecendo seu caráter de potência mundial e hemisférica. Isso se traduz na primeira incidência que os EUA tiveram na agenda colombiana,

que, embora não direta, conta com diversas implicações a nível nacional. Esforços constantes foram feitos para reativar as comunicações diretas com o governo norte-americano, buscando obter a credibilidade e aceitação necessárias para cumprir as metas estabelecidas no início da administração. Visitas de Estado do presidente Pastrana à Casa Branca e diálogos políticos com o legislativo dos EUA foram realizados com o objetivo de obter apoio e criar mecanismos de cooperação para a busca da paz. (GARCÍA, 2002)

Apesar dos inúmeros esforços durante a administração Pastrana, não foi possível diversificar os temas da agenda bilateral. Consequentemente, a luta contra as drogas permaneceu como um tópico fundamental para o apoio norte-americano na consecução das prioridades domésticas. Essa ajuda estava condicionada a uma série de requisitos que precisavam ser cumpridos para o desembolso. Segundo García (2002), uma das condições estabelecidas pelo governo norte-americano no âmbito do Plano relacionava-se com "a assistência a unidades militares sobre as quais houvesse evidências de terem cometido violações dos direitos humanos, a menos que o governo colombiano tivesse levado os responsáveis à justiça".

É relevante reconhecer que, apesar dos esforços individuais do presidente Pastrana antes e depois de sua posse oficial, somente no final de 1998 foram estabelecidos pilares mais sólidos para a negociação com os grupos armados ilegais. Representantes dos governos colombiano e norte-americano reuniram-se com integrantes de grupos ilegais na América Central para discutir o processo de negociação passado e futuro. Essa reunião foi considerada o primeiro passo para futuras negociações e para conhecer as verdadeiras intenções dos grupos ilegais.

Long e Bitar (2020) argumentam que o presidente colombiano Andrés Pastrana foi capaz de aproveitar a janela de oportunidade aberta pela mudança de governo nos Estados Unidos, em 2000, para redefinir o Plano Colômbia como uma iniciativa colombiana, que contava com o apoio dos Estados Unidos e da comunidade internacional. Assim, Pastrana conseguiu aumentar o volume e a flexibilidade dos recursos financeiros, militares e técnicos dos Estados Unidos, que foram destinados principalmente para a fumigação aérea de cultivos ilícitos, o fortalecimento das forças de segurança colombianas e o apoio aos processos de negociação com os grupos armados ilegais. Long também afirma que Pastrana conseguiu evitar que o Plano Colômbia se transformasse em um conflito regional, ao envolver os países vizinhos e a União Europeia no projeto, que contribuíram com programas de desenvolvimento alternativo, direitos humanos e reforma judicial.

3.4 Política Exterior de Álvaro Uribe

Álvaro Uribe assumiu a presidência com uma abordagem significativamente diferente. Enquanto Pastrana focava na negociação e no desenvolvimento, Uribe adotou uma postura de linha dura contra as guerrilhas. Sua política de "Segurança Democrática" visava retomar o controle do território colombiano, reduzir a influência das FARC e dismantelar os grupos paramilitares. Os dois governos de Álvaro Uribe se caracterizaram por uma profunda domesticação da política externa. Isso se refletiu na estratégia de internacionalização do conflito armado, que foi utilizada como ferramenta para consolidar a política de segurança democrática, resultando em um aprofundamento das relações com os Estados Unidos, em prejuízo dos laços políticos e comerciais com a região.

Sob a administração Uribe, a agenda bilateral com os EUA passou de um enfoque nas questões relacionadas com a droga para um enfoque no combate ao terrorismo. Esta mudança de abordagem foi acompanhada pela retomada da doutrina *Respice Polum*, que orientou as relações internacionais da Colômbia durante a presidência de Uribe. Uma mudança semelhante na política externa em relação aos EUA remonta à presidência de Marco Fidel Suárez, que assumiu o cargo de 1918 a 1921 e redirecionou a política externa da Colômbia para laços mais estreitos com os Estados Unidos conforme apontam Nanci e Gonçalves (2022).

A vizinhança sofreu várias consequências como resultado do apoio inabalável do governo às estratégias antiterroristas americanas, particularmente em relação ao combate às FARC nas regiões fronteiriças. O aspecto militar da política colombiana, segundo Parias e Bedoya (2022), provocou mais uma turbulência regional à medida que se desenrolavam as negociações entre o país e os EUA, centradas no estabelecimento de bases militares dentro das fronteiras nacionais.

Dois principais acontecimentos influenciaram na definição da política externa da Colômbia desde o primeiro mandato de Álvaro Uribe, quais sejam: os atentados de 11 de setembro de 2001 e a ruptura do processo de negociação de paz com grupos armados internos. Outros fatores foram decisivos para a inserção do conflito interno colombiano na luta contra o terrorismo, dentre eles: o aumento dos ataques da guerrilha e a afinidade ideológica do governo Uribe com o governo de Bush (OTERO; BENITO, 2012, p. 106)

Assim, a política externa colombiana continuou a ser fortemente alinhada com os Estados Unidos, mas com um foco ainda maior na assistência militar e no combate ao narcotráfico e ao terrorismo. A mudança de governo nos Estados Unidos, com George W.

Bush na presidência, reforçou essa aliança, já que a administração Bush era fortemente comprometida com a guerra global contra o terrorismo pós-11 de setembro. Uribe conseguiu expandir o Plano Colômbia, recebendo bilhões de dólares em ajuda militar dos EUA (MANUKHIN, 2020).

Os partidos tradicionais colombianos – Liberal e Conservador – já não eram os únicos a deter o poder no país após a Constituição de 1991 e o surgimento de partidos menores e outros movimentos políticos, os quais vinham obtendo maior espaço. A chegada de Álvaro Uribe à presidência, em 2002, foi um exemplo disso, pois era candidato do *Partido Primeiro Colômbia*.

A cada novo mandato presidencial na Colômbia, é apresentado o Plano Nacional que apresenta as diretrizes da política doméstica do Estado Colombiano para o mandato que se segue. Com o primeiro mandato de Uribe, o Plano Nacional de 2002-2006 enfatizou o crescimento dos cultivos ilícitos, além do aumento da violência devido ao aumento das plantações. O plano assinala que, entre as décadas de 1980 e 2000, o cultivo de coca passou de 3.500 hectares para mais de 144.000, coincidindo com a redução dos cultivos nos países vizinhos, Peru e Bolívia (SANTOS, 2010).

O Plano propôs uma estratégia integral e uma política de combate em diversas frentes: controle de cultivos através da erradicação da plantação ilícita; controle de precursores químicos e desmantelamento de laboratórios ilícitos; combate à produção e tráfico de drogas; combate à lavagem de dinheiro e ao tráfico ilícito de armas; e desenvolvimento de políticas para redução da demanda. Todavia, pouca atenção foi dada à estratégia de redução da demanda, focalizando nos objetivos ligados à diminuição da oferta (COLÔMBIA, 2003).

O Plano Nacional do segundo mandato de Uribe, de 2006 a 2010, seguiu na mesma linha de combate ao problema das drogas e pretendia realizar o controle dos cultivos ilícitos; o combate ao tráfico de armas e da lavagem de ativos; prevenção do consumo de substâncias entorpecentes; adoção de política de responsabilidade compartilhada. O Plano fazia referência às solicitações para a consolidação da Cooperação Bilateral com os Estados Unidos e às aspersões realizadas pela Política Antinarcóticos da Colômbia (COLÔMBIA, 2007).

Dois principais acontecimentos influenciaram na definição da política externa da Colômbia desde o primeiro mandato de Álvaro Uribe, quais sejam: os atentados de 11 de Setembro de 2001 e a ruptura do processo de negociação de paz com grupos armados internos. Outros fatores foram decisivos para a inserção do conflito interno colombiano na luta contra o terrorismo, dentre eles: o aumento dos ataques da guerrilha e a afinidade ideológica do governo Uribe com o governo de Bush.

A *Política de Seguridad Democrática* (PSD) de Uribe combinava a política antidrogas de fumigação de cultivos e a modernização e fortalecimento das Forças Armadas com a assistência norte-americana. O 11/9 legitimou a mudança de interpretação do conflito colombiano de —confrontação política para —ameaça terrorista, legitimando, também, a PSD de Uribe e diminuindo as críticas até então recebidas por causa de sua estratégia de guerra. Esta estratégia, além de gerar uma aproximação e alinhamento maior entre EUA e Colômbia, formou uma coalizão antiterrorista (ROJAS, 2006).

Ao definir a guerrilha como um movimento terrorista, o governo retirou o conteúdo social e político da agenda com relação aos grupos armados, além de contribuir para a justificativa do uso da força militar contra esses grupos (GUZMÁN, 2014). A PSD ganhou grande popularidade com a considerável diminuição de sequestros e de homicídios que logrou. Assim, os altos níveis de popularidade de Uribe, entre os maiores índices presidenciais da história, devem-se, em grande parte, aos logros obtidos com a PSD, mesmo que os métodos utilizados, em geral, não observavam os princípios dos direitos humanos (Pecaut, 2008, Panchon, 2009 apud Parias; Bedoya, 2018). Villa e Ostos (2005) apontam os objetivos da Política de Segurança Democrática, tais como:

“(...) primeiro, a consolidação do território nacional, com destaque para o papel das forças armadas e uma desmobilização dos grupos paramilitares; segundo, a eliminação do narcotráfico por meio do fortalecimento de políticas de fumigação das zonas de plantio e de combate pelo exército aos grupos de narcotraficantes; e terceiro, a proteção das fronteiras, por meio de acordos com os países vizinhos” (Villa; Ostos, 2005, p. 7).

As ações da PSD pretendiam recuperar as áreas controladas pelas guerrilhas e erradicar cultivos ilegais, eliminando assim a principal fonte de recurso dos grupos armados ilegais. Em última instância, a PSD visava à recuperação do controle territorial e fortalecimento do Estado.

Em seu segundo mandato (2006-2009), Uribe implementou a *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* (PCSD), que pretendia dar seguimento às atividades praticadas anteriormente no âmbito da PSD. Portanto, a PCSD atuaria em cinco áreas principais: 1) enfrentamento às ameaças à cidadania; 2) garantia da sustentabilidade política; 3) modernização da força pública; 4) transparência e eficiência do uso dos recursos públicos; 5) fortalecimento da relação com a comunidade (CRUZ; RIVERA, 2009).

A PCSD foi uma revisão da PSD realizada no governo Uribe por seu Ministro da Defesa, o futuro presidente colombiano Juan Manuel Santos, que focalizou a necessidade de

ajustes no plano anterior e consolidação de alguns objetivos, como segurança urbana e cidadã, mobilidade das Forças Armadas e preponderância da inteligência (BUITRAGO, 2011). A PSCD também obteve muitos êxitos, mas muito ainda precisaria ser realizado, em contraste com os grupos insurgentes, as conquistas da PSCD contra o paramilitarismo e a parapolítica ainda são questionáveis.

Apesar da prisão e/ou extradição dos principais líderes e colaboradores, a continuidade de certas estruturas e o surgimento de novos líderes e grupos que mantêm as características fundamentais dos anteriores é um fato. O sucesso do processo de desmobilização e o alcance da verdade, da justiça e da reparação ainda estão pendentes, assim como uma legislação séria e equitativa que permita a indenização de todas as vítimas sem discriminação (CRUZ; RIVERA, 2009)

A *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social* de Uribe, lançada em 2007, surge como uma continuação do Plano Colômbia e da política externa já conhecida pelo tripé consolidação, continuidade e “colombianização”. A velha nova estratégia se estenderia até 2013, pois pretendia assegurar a assistência do próximo mandato presidencial norte-americano, o qual abarcaria o período de 2009 até 2013; portanto, não coincidindo inteiramente com os mandatos presidenciais colombianos (2006-2010 e 2010-2014), mas sim norte-americanos (2005-2009 e 2009-2013) (ROJAS, 2006).

Em 9 de Maio de 2008, as FARC publicaram em seu website oficial um comunicado sugerindo que o então presidente Álvaro Uribe deveria renunciar, explicitando 13 pontos que seriam os motivos para esta renúncia. Além disso, afirmaram que o Estado Colombiano fazia papel de peão dos Estados Unidos. Este comunicado já apontava para a difícil possibilidade de negociação entre a organização e o Estado colombiano. Em seu discurso de posse do primeiro mandato, Santos afirmou que “*avanzaremos desde la seguridad democrática hacia la prosperidad democrática*” (EL ESPECTADOR, 2010).

A PSD deu lugar, então, à *Política de Prosperidad Democrática* (PPD), a qual abarcava uma grande gama de temas, como o processo de paz com a guerrilha, a reintegração da população e suas terras e a consolidação securitária (Rojas, 2013 apud Tickner, 2017). A questão da negociação do processo de paz com os grupos armados é um ponto de destaque na política doméstica de Santos, ao contrário do ex-presidente Álvaro Uribe, que é um dos grandes opositores às negociações de paz com os grupos insurgentes (ISACSON, 2014).

A política externa exercida por Uribe se aproximava da doutrina *Respice Polum*, a qual insere os Estados Unidos no centro das atenções da política externa. Além disso, sua política exterior era caracterizada por tensões com os vizinhos, os quais percebiam a

Colômbia como uma ameaça e um país problema (ARDILA, 2012). Assim, houve um giro pragmático nas relações externas com a entrada de Santos, o qual voltou sua atenção à América Latina, à diversificação de parcerias, à construção de novas alianças, ao retorno ao multilateralismo e ao fortalecimento de relações com vizinhos e de instituições que exercem a política externa, embora continue exercendo uma diplomacia presidencial.

Em relação à região latino-americana, a estreita relação entre Colômbia e Estados Unidos gerou fissuras e um ambiente de desconfiança entre os países latino-americanos, ainda que não se possa dizer que o objetivo inicial de Uribe fosse se afastar da região. Como evidência disso, estão as comissões de fronteira, estabelecidas após o aumento das forças de segurança nas áreas fronteiriças, resultado de numerosas reuniões entre autoridades bilaterais. Pelo menos durante seu primeiro mandato, Uribe buscou integrar os países vizinhos em sua política de segurança, empreendendo esforços para que esses governos classificassem as organizações armadas colombianas como terroristas (PASTRANA, 2012).

No entanto, os anos trariam instabilidade à relação entre a Colômbia e os países vizinhos. Embora houvesse um progresso significativo na cooperação regional, a retórica oficial de negação do conflito fez com que os países optassem por se distanciar de qualquer interferência nas dinâmicas de violência na Colômbia. As mudanças políticas na região durante o segundo mandato de Álvaro Uribe coincidiram com o projeto bolivariano na Venezuela e intensificaram o discurso anti-imperialista, resultando em um rápido afastamento desses países em relação à Colômbia, vista como um instrumento dos Estados Unidos (GONZÁLEZ; GODOY, 2007).

Institucionalmente, a Colômbia foi marginalizada em fóruns como a Comunidade Andina de Nações (CAN) após tentar ratificar o Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos unilateralmente. No entanto, foi a CAN que manteve o comércio ativo com a Venezuela durante os períodos de tensão e, sob a liderança de Lucio Gutiérrez, gerenciou a cooperação econômica entre Colômbia e Equador. Conforme apontado por Bermúdez (2014), a desconfiança gerada durante os governos de Uribe foi um obstáculo para consolidar iniciativas regionais significativas, ou pelo menos impediu a inclusão da Colômbia nesses grandes projetos.

Embora o ex-presidente Uribe tenha feito esforços significativos para se aproximar da região, em um contexto de mudanças políticas regionais caracterizadas por um “giro à esquerda” com efeitos importantes devido à sua concepção anti-imperialista, era improvável que a Colômbia pudesse simultaneamente fortalecer as relações com os vizinhos e aprofundar o relacionamento com os Estados Unidos. Uribe priorizou a “relação especial” com os

Estados Unidos em detrimento das relações com a região, pois a presença de Washington no conflito era funcional para alcançar sua política de segurança democrática.

Com sua maior atuação multilateral, a Colômbia passou de um *rule taker* para *rule maker*, participando mais ativamente (Ardila, 2015) dialogando com o conceito de *intervención por invitación*. Uribe exerceu, fundamentalmente, um caráter confrontacional em sua política doméstica e externa durante os seus dois mandatos, tornando a eleição de Santos um giro na política interna e externa da Colômbia (Wills-Otero; Benito, 2012 apud Rodríguez, 2019).

3.5 Política Exterior de Juan Manuel Santos

Juan Manuel Santos, sucessor de Uribe, trouxe uma nova perspectiva à política externa colombiana. Inicialmente, Santos continuou as políticas de segurança de seu antecessor, mas gradualmente começou a se distanciar da linha dura de Uribe. Ele buscou uma solução negociada para o conflito armado e iniciou diálogos de paz com as FARC, o que culminou no Acordo de Paz de 2016.

A política externa de Santos foi caracterizada por um esforço para diversificar as relações internacionais da Colômbia, buscando não apenas o apoio dos Estados Unidos, mas também fortalecendo os laços com outros países e organizações internacionais. A administração de Barack Obama nos Estados Unidos apoiou os esforços de paz de Santos, embora com um foco menos intenso em assistência militar e mais em apoio diplomático e econômico (SUÁREZ; SANTOS, 2018).

Santos implementou alterações substanciais na política interna e externa, levando a uma fratura na sua aliança com Uribe, que então se tornou o seu principal adversário. A abordagem de Santos nas relações exteriores foi marcada pela intercalagem entre o princípio *Respice Orbis* (olhar para o mundo), que enfatizava a necessidade de diversificar as relações internacionais, como *Respice Similia* (olhar para os semelhantes), que buscava aproximação e reconciliação com países vizinhos semelhantes em sua condição de relação assimétrica com os EUA. (Tokatlíán, 1988 apud Tickner, 2017). Durante o mandato de Santos, tornou-se uma prioridade normalizar as relações econômicas e diplomáticas com a Venezuela e o Equador. Seguindo essa direção, foi proposta uma política externa com o objetivo de expandir a presença diplomática no exterior e aprofundar as relações bilaterais, posicionando o país como uma “ponte”, “articulador” ou “mediador” na região. A nova política visava fortalecer a inserção nos cenários regionais, multilaterais e globais (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Observou-se que houve uma priorização do engajamento com a América Latina, participando das dinâmicas regionais e até buscando estabelecer e fortalecer relações com Estados fora da região (Bermúdez Torres, 2014; Parias; Bedoya; Ossa, 2017). Além disso, essa aproximação foi influenciada pelas intenções internas do ex-presidente Santos, que desejava alcançar um acordo com as FARC mediado por países como Venezuela, Cuba e Equador.

A criação de uma nova identidade global foi buscada através do envolvimento em negociações com as FARC, o que abre o potencial para a paz. Esta abordagem implica a adoção de um tom diplomático e multilateral, afastando-se de uma postura estritamente presidencial. A relação com o aliado de longa data é caracterizada por uma abordagem mais criteriosa, em vez de apoio incondicional (PASTRANA, VERA, 2012).

Pode-se dizer que o ex-presidente Santos buscou estabelecer interesses e objetivos internos do Estado que só poderiam ser consolidados por meio de uma inserção mais robusta do país na ordem global, com o objetivo de se estabelecer como uma potência regional. Durante grande parte de seu mandato, Santos conseguiu, sem grandes dificuldades internas e com sucesso externo, romper com o monolitismo da segurança e avançar para a diversificação da agenda, o multilateralismo e a cooperação internacional (SÁNCHEZ, MONROY, 2012)

Isso não implica em uma coordenação mais eficaz da política externa por parte do MRE, uma vez que permanece a competição entre vários ministérios (Defesa, Comércio Exterior, Justiça) na formulação de políticas, cada um buscando promover suas próprias agendas, como cooperação internacional, internacionalização econômica e diversificação de parcerias (PASTRANA, VERA, 2012). Essa dinâmica traz uma nova perspectiva sobre a atenção dada pelos especialistas aos verdadeiros atores envolvidos na tomada de decisões internacionais do país.

Juan Manuel Santos também não fazia parte dos partidos tradicionais, sendo eleito à presidência, em 2010, pelo *Partido Social de Unidad Nacional*, popularmente conhecido como *Partido de la U*. Embora Santos tenha sido eleito com o apoio de Uribe, as políticas adotadas pelo novo presidente não iam ao encontro das posições de Uribe, o que levou ao rompimento das relações entre eles.

Santos formou uma coalizão de governo entre alguns tradicionais dos partidos Liberal e Conservador, bem como o *Partido de la U*, *Cambio Radical* e *Partido Verde*, reduzindo a polarização política de antigamente. O *Partido de la U*, nos mandatos de Santos, tinha posições divergentes do posicionamento nos mandatos de Uribe e passou a se pautar pela negociação com os grupos armados para dar fim ao conflito e pelas políticas progressivas

referentes aos temas do aborto, direitos humanos, direitos das 32 minorias, legalização de drogas, dentre outros. Dessa forma, em 2012, Uribe lançou um partido de oposição, o *Puro Centro Democrático*. (ALZATE; VARGAS, 2020). Tendo em vista a influência da política interna para o estabelecimento da política externa, é importante verificar as diretrizes principais de Uribe e Santos no que concerne à questão das drogas.

O exame da política externa de Santos por diversos estudos incorpora conceitos e teorias da APE. Em sua pesquisa, Sánchez e Campos (2019) empregam o fator cognitivo de Jervis para aprofundar as crenças e percepções da elite política, bem como a interpretação de Santos sobre eventos históricos e decisões passadas. Eles observam a transformação da abordagem de Santos, passando de uma política de isolamento internacional, que refletia as estratégias de Uribe, para uma política focada na integração e no fortalecimento das relações com as nações vizinhas. Esta mudança na percepção internacional é claramente demonstrada através do reconhecimento do conflito armado na Colômbia e do início de uma nova era de reconciliação através do processo de paz com as FARC.

Santos apresentou um novo estilo político e nova estratégia política, embora tenha continuado com projetos econômicos de longo prazo. Sua nova política se apresentava mais moderna e conciliadora, com o intuito de valorizar as instituições e a opinião pública, implementar zonas de integração fronteiriça, fortalecer o Plano Nacional de Fronteiras e restabelecer relações diplomáticas com vizinhos, inclusive com Venezuela e Equador. Ademais, mostrou interesse por novas organizações internacionais e por organizações as quais a Colômbia não havia tido muita aproximação, como União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Aliança do Pacífico, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Comunidade Andina (CAN), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), dentre outros (ISACSON, 2016).

Além disso, abriu espaço para a expansão das relações para Ásia e África. Assim, Santos adotou uma política exterior mais pragmática e não centrou sua política externa exclusivamente na relação com os EUA, nem na questão securitária; todavia, não deixou de lado a antiga e boa relação com os Estados Unidos e sua assistência no âmbito militar, econômico e político (Munoz, 2015; Montilla, 2014; Santos, 2011; Rojas, 2013 apud Parias; Sanchez, 2020). Portanto, é possível incluir a política externa de Santos ora no princípio *Respice Similia*, ora no princípio *Respice Orbis*, pois ambos pretendem a não subordinação aos EUA, estabelecendo novas parcerias com países diversos, vizinhos ou distantes, tanto no âmbito bilateral como multilateral.

4 ANÁLISE DA MOBILIZAÇÃO DOS GOVERNOS

Este capítulo apresenta um comparativo entre os governos colombianos e sua capacidade de moldar a intervenção dos EUA conforme seus interesses, a capacidade de agência e interação com outros atores e acontecimentos internacionais no marco temporal da pesquisa. Assim, este capítulo avaliará as diferenças entre os governos e os mecanismos utilizados para implementação da assistência externa no Plano Colômbia analisando, com base na literatura revisada e na observação de indicadores das bases de dados, tais como: UNODC, *World Drug Report* (2016), IDMC, *Global Report on Internal Displacement* (2016), *Ministerio de Defensa de Colombia, Indicadores de seguridad y defensa* (2017), *Policia Nacional de Colombia, Informe de Seguridad Ciudadana* (2016), DANE. *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia* 2012, Departamento de Estado dos Estados Unidos, Apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia.

4.1 Mecanismos de atração de assistência externa

Mapear o financiamento destinado à "guerra às drogas" vindo dos Estados Unidos para a Colômbia apresenta desafios, à diversidade de fontes orçamentárias e aos diferentes órgãos envolvidos (YOUNGERS; ROSIN, 2005). Conforme Isacson (2013), a assistência a forças policiais e militares na maioria dos países da América Latina e Caribe diminuiu desde 2010, com poucas expectativas de aumento significativo por parte do Pentágono. Apesar dessa redução, a Colômbia continuava sendo, em 2013, o principal receptor de ajuda militar e policial na região, com os Estados Unidos promovendo o país como centro de treinamento regional em esforços antidrogas (ISACSON, 2013).

No final de 1999, o presidente eleito Andrés Pastrana dirigiu-se aos cidadãos colombianos por meio de um discurso presidencial para apresentar o Plano para a Paz, Prosperidade e Fortalecimento do Estado. O Plano Colômbia girou em torno de quatro eixos fundamentais: a luta contra o narcotráfico, a reativação econômica e social, o fortalecimento das instituições democráticas e o apoio ao processo de paz, que estava em andamento entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo (FARC-EP) e o governo de Andrés Pastrana (Santos, 2010 *apud* Botero, 2002).

Desde o início, o presidente colombiano defendeu que o Plano Colômbia era um instrumento social que ajudaria a superar os problemas econômicos, políticos e sociais do país, que eram resultado da criminalidade vinculada ao narcotráfico. No entanto, o Plano Colômbia passou por algumas modificações. Nesse sentido, concentrou-se na luta contra as

drogas por meio do fortalecimento das forças militares e policiais do Estado. De acordo com o Departamento de Estado dos Estados Unidos (2001), o apoio do país ao Plano Colômbia em 2001 foi de US\$1,319 bilhão, dos quais US\$998 milhões foram destinados a fortalecer o aparato coercitivo do Estado e continuar o plano de interdição regional em prol da luta contra o narcotráfico.

Os Estados Unidos enfatizaram a erradicação dos cultivos de coca no sul do país, uma vez que a grande maioria dos 120.000 hectares cultivados na época estava localizada nessa região, especialmente no Departamento de Putumayo (CARDONA, 2012 p. 46). Para esse propósito, o Plano Colômbia estabeleceu duas estratégias. Por um lado, o governo nacional ofereceria a oportunidade para que os “pequenos agricultores produtores” de coca erradicassem voluntariamente os cultivos ilícitos de suas terras. Caso os pequenos produtores de coca não aderissem à erradicação voluntária de seus cultivos ilícitos, o governo teria a autoridade para fumigá-los com glifosato. Por outro lado, o governo colombiano se comprometeu a erradicar os cultivos de coca agroindustriais e de grande escala por via aérea (Departamento de Estado dos Estados Unidos, 2001).

O aumento dos recursos de cooperação internacional fornecidos pelos Estados Unidos ao governo de Álvaro Uribe Vélez ocorreu em um período em que as FARC-EP tinham controle territorial sobre alguns municípios, conforme destacam Andreas e Martinez (2014), e realizavam importantes ações militares contra as Forças Armadas e atos terroristas contra a população civil. O aumento dos recursos de cooperação internacional fornecidos pelos Estados Unidos ao governo de Álvaro Uribe Vélez foi significativo, com destaque para o ano de 2006, quando o país recebeu aproximadamente US\$ 650 milhões destinados principalmente à segurança e ao combate ao narcotráfico, além do fortalecimento das forças militares e policiais (Departamento de Estado dos EUA, 2018).

Esse aumento ocorreu durante um período em que as FARC-EP detinham controle territorial sobre vastas áreas do país, especialmente em regiões estratégicas como o Caquetá e o Meta, onde realizaram ações militares significativas. Essas ações incluíam sequestros em massa e ataques terroristas, como o atentado com carro-bomba na base militar de Bogotá em 2003, além da destruição de infraestruturas críticas e assassinatos direcionados contra civis e membros das forças de segurança (C). Esse cenário de intensificação do conflito foi um dos principais fatores que justificaram o aumento substancial da assistência militar e financeira dos Estados Unidos à Colômbia durante o governo Uribe, especialmente para operações de interdição e repressão aos grupos insurgentes. (ROJAS, 2017, p. 49)

Depois que a primeira fase do Plano Colômbia foi concluída e com a reeleição de Álvaro Uribe, a Colômbia avançou para a segunda fase do Plano Colômbia, que foi bem recebida pelo governo dos Estados Unidos. Em outubro de 2006, uma comissão dos EUA liderada pelo Subsecretário de Estado para Assuntos Políticos na época, Nicholas Burns, se reuniu com o Presidente Uribe para delinearem conjuntamente estratégias e ações em apoio à luta contra o terrorismo e o tráfico de drogas. Posteriormente, o Presidente Uribe viajou para Washington para persuadir o Congresso a endossar o Acordo de Livre Comércio e a segunda fase do Plano Colômbia (BORDA, 2012).

Em seguida, os Estados Unidos enviaram uma comissão liderada pelo Secretário Assistente de Estado para Assuntos do Hemisfério Ocidental para se reunir com a Ministra das Relações Exteriores, Consuelo Araujo. A reunião entre altos funcionários visava delinear os pilares fundamentais da segunda fase do Plano Colômbia, que foram orientados pelos ideais dos EUA na luta contra as drogas e novas questões impulsionadas pelo Congresso dos EUA (Borda, 2012). A segunda fase do Plano Colômbia continuou a enfatizar a interdição e o fortalecimento das forças de segurança estatais para combater estruturas ligadas ao terrorismo e ao tráfico de drogas. Além disso, os Estados Unidos alocaram recursos econômicos para a proteção dos direitos humanos e a reintegração econômica e social de combatentes desmobilizados das Forças de Autodefesa da Colômbia, frequentemente erroneamente chamadas de paramilitares (SANTOS, 2016 p. 81).

No entanto, as boas relações em termos de cooperação internacional entre os Estados Unidos e a Colômbia durante os governos de Andrés Pastrana e Álvaro Uribe Vélez mudaram substancialmente com a chegada de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos. Barack Obama reduziu os recursos econômicos fornecidos à Colômbia, devido à crise econômica que começou em 2008, à mudança na produção de narcóticos para o México e à mudança na percepção em relação ao estado colombiano (TICKNER, 2018).

A partir do ano de 2015, uma parte significativa da cooperação internacional fornecida à Colômbia foi destinada a alcançar os objetivos do novo quadro de cooperação internacional; 83% dos recursos foram alinhados com a construção da paz, o desenvolvimento rural sustentável e a conservação e sustentabilidade ambiental, enquanto 17% foram direcionados a outros temas, como o fortalecimento das forças militares e policiais do Estado (GARZÓN, 2015). Também é importante destacar que, neste ano, os Estados Unidos forneceram 33% da cooperação internacional ao país, um percentual decrescente em comparação com os recursos alocados por Washington a governos anteriores (PASTRANA, VERA, 2018).

O presidente Santos, inicialmente, mostrou-se relutante diante das declarações vindas da Casa Branca, expressando que o problema do narcotráfico não apenas recai sobre os países produtores, mas que os países consumidores também devem fazer esforços maiores para reduzir o consumo de seus cidadãos. No entanto, Santos cedeu às pressões de Washington e autorizou a pulverização com drones carregados de glifosato. Dessa forma, o Conselho Nacional de Entorpecentes deu luz verde às Forças Militares e à Polícia para erradicar os cultivos de folha de coca por meio da pulverização aérea com drones (Monroy; Sanchez, 2020 *apud* Semana, 2018). Uma medida que se alinha às estratégias dos Estados Unidos sobre como combater o narcotráfico e que foi utilizada desde o início do Plano Colômbia até 2015.

Em 2012, a Colômbia iniciou um programa de desenvolvimento de drones, investindo cerca de US\$ 14 milhões. No ano seguinte, os EUA forneceram seis drones (Isacson, 2013). Para o ano fiscal de 2016, de acordo com o orçamento do Departamento de Estado dos EUA para operações externas não contingenciais através do *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL), a requisição total foi de US\$ 967,8 milhões. Estima-se que a Colômbia recebeu US\$ 117 milhões, o maior montante destinado a qualquer país citado no relatório. Esse financiamento visava reduzir o tráfico de drogas e os cultivos ilícitos, promover o desenvolvimento econômico, apoiar instituições legais, capacitar investigações e julgamentos de crimes complexos, além de fortalecer a capacidade da Polícia Nacional da Colômbia para enfrentar responsabilidades adicionais, como o combate a grupos insurgentes e organizações criminosas.

Adicionalmente, estava previsto que essa verba fosse utilizada para que a Colômbia, com sua expertise e conhecimento prévio, capacitasse outros países, especialmente da América Central e Caribe. Entre os países da América do Sul, além da Colômbia, apenas o Peru foi mencionado no relatório, com uma alocação estimada de US\$ 36 milhões para o ano fiscal de 2016, destinados a apoiar operações de erradicação de plantações e precursores químicos, além de melhorar o controle de portos e aeroportos, reduzir a demanda por drogas, oferecer suporte à reforma judicial, entre outras iniciativas (DEA, 2015).

Segundo (Long, 2020 *apud* Neild, 2005), a militarização das operações policiais na América Latina é a mais profunda do mundo. O autor critica as estratégias antidrogas dos EUA na Colômbia, argumentando que são de curto prazo e deixam pouca capacidade operacional após a conclusão das operações. A assistência voltada para a reforma democrática e consolidação do estado de direito é mínima em comparação com os recursos direcionados às forças militares e policiais. Mejía (2016) afirma que as polícias latino-americanas necessitam

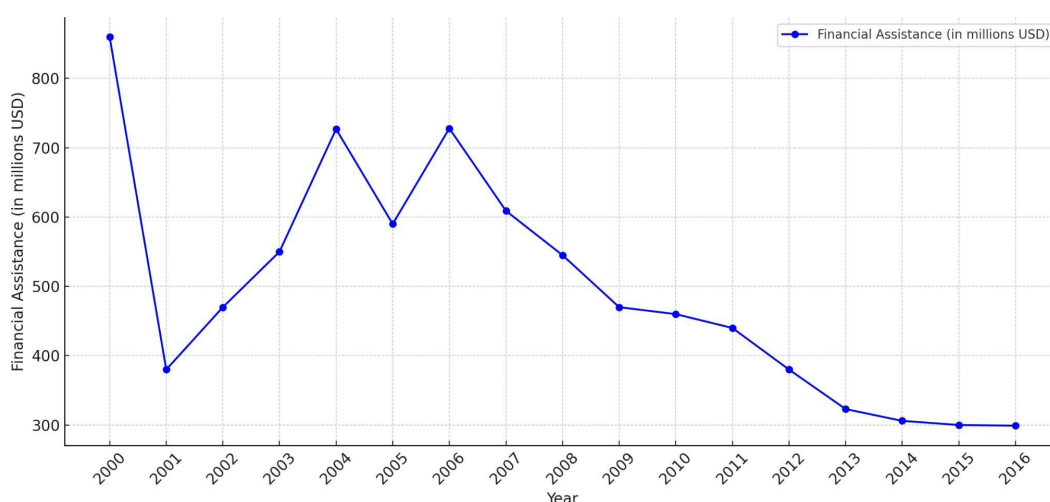
de uma reforma devido às práticas de abuso e corrupção, mas observa que a assistência direcionada às forças policiais oferece pouco suporte para essa transformação.

Ao passo que Isacson (2013) destaca a necessidade de uma nova abordagem dos EUA e da região andina em relação às políticas antidrogas. Ele recomenda que os EUA cessem o apoio militar em questões de segurança pública, suspendam os programas de fumigação na Colômbia e interrompam a exportação do treinamento em segurança colombiano para outras polícias e forças armadas. Além disso, ele também propõe iniciar um diálogo sobre políticas antidrogas na América Latina e aumentar a transparência nos programas de assistência à região.

4.2 Análise dos indicadores do Plano Colômbia

O exame dos indicadores da política externa da Colômbia para garantir o apoio dos EUA através do Plano Colômbia demonstra uma abordagem flexível e diversificada que abrange desenvolvimento social e investimentos em segurança. Os Estados Unidos forneceram à Colômbia mais de US\$ 10 bilhões em ajuda entre 2000 e 2016. Essas quantias foram usadas principalmente para investimentos em desenvolvimento social e aprimoramento institucional, bem como segurança e combate ao narcotráfico (MEJÍA, 2016).

Figura 01 - Assistência Financeira dos EUA via Plano Colômbia (2000-2016)

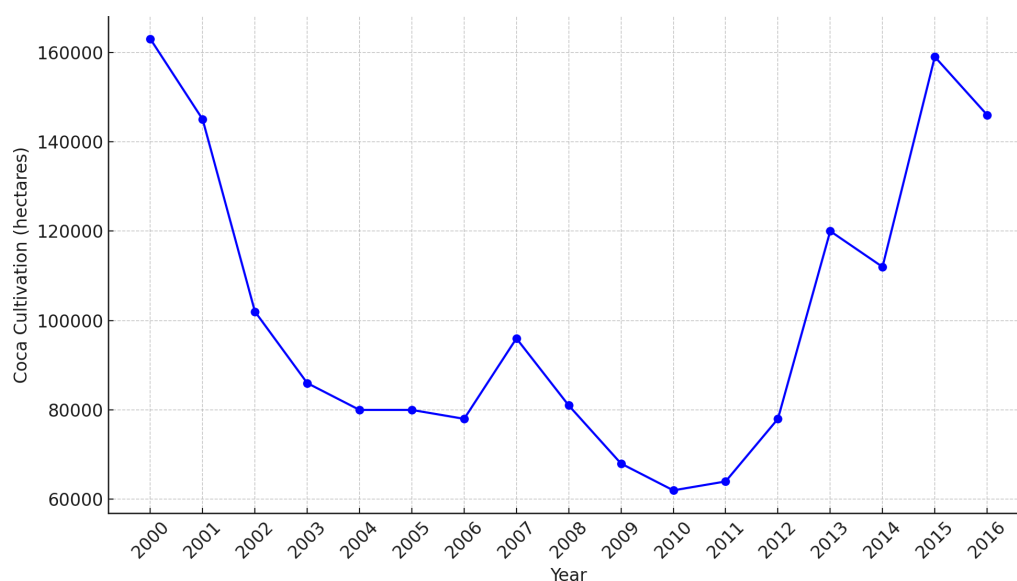


Fonte: Departamento de Estado dos Estados Unidos (2022)

Devido aos esforços do Plano Colômbia, a produção de cocaína na Colômbia caiu de aproximadamente 695 toneladas em 2000 para 580 toneladas em 2002. No entanto, em 2016, a produção voltou a aumentar, atingindo 710 toneladas, indicando ajustes nos planos de substituição e erradicação de cultivos (UNODC, 2016). Foi imperativo erradicar cultivos

ilícitos por via aérea e manualmente. A erradicação aérea sob a administração de Uribe atingiu mais de 130.000 hectares por ano. A política, que visava uma maior sustentabilidade, contou com esquemas de substituição de cultivos e mais iniciativas de erradicação manual sob a administração de Santos (GARZÓN, 2015).

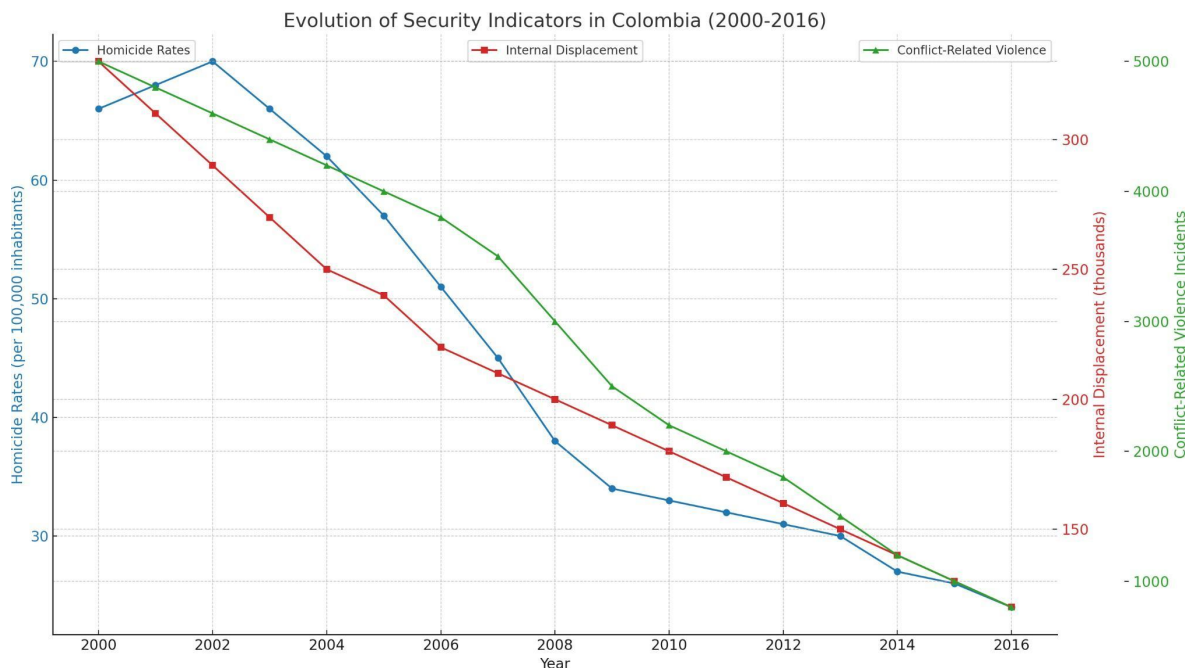
Figura 02: Evolução do cultivo de coca na Colômbia (2000-2016)



Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) Reports (2000-2016)

As taxas de homicídio diminuíram de 70 por 100.000 pessoas em 2002 para 33 por 100.000 pessoas em 2010, de acordo com os indicadores de segurança, indicando uma melhoria notável na segurança pública. O sucesso das operações militares e policiais também foi demonstrado por uma queda nos sequestros e ataques a infraestruturas críticas (CEPAL, 2014). O apoio dos EUA, começando com o governo Santos, foi direcionado principalmente para o desenvolvimento social e institucional. Para abordar as causas profundas do conflito e facilitar a reintegração de ex-combatentes das FARC, programas de desenvolvimento rural, educação e saúde foram implementados após o acordo de paz de 2016 (FIP, 2017).

Figura 03: Evolução dos indicadores de segurança na Colômbia (2000-2016)



Fonte: Ministério de Defesa da Colômbia, Polícia Nacional da Colômbia e Displacement Monitoring Centre (IDMC), (2022).

Em 2005, cerca de US\$ 110 milhões foram investidos na manutenção de aeronaves, no fortalecimento das brigadas e Forças de Intervenção Rápida, além de treinamento e equipamentos para os batalhões Comando e Lanceiros. No ano seguinte, dos US\$ 700 milhões destinados à Colômbia, aproximadamente US\$ 100 milhões foram direcionados ao Plano Patriota, com foco em inteligência e treinamento militar. Contudo, a sustentação dessa ofensiva exigiu do governo colombiano esforços fiscais significativos, que incluíram o "imposto de guerra" e empréstimos, como o de 2004, no valor de US\$ 243 milhões, utilizado para adquirir 24 aeronaves turbo-hélice para o Plano Patriota (ROJAS, 2012).

Com o encerramento do Plano Patriota em 2007, a estratégia retornou ao combate ao narcotráfico por meio do Plano de Consolidação, desenvolvido por Juan Manuel Santos, então Ministro da Defesa. Entre 2001 e 2007, a assistência de segurança dos EUA à Colômbia aumentou expressivamente, passando de US\$ 229,5 milhões para US\$ 1,4 bilhão, consolidando o país como o maior beneficiário na América Latina e um dos principais receptores globais. Além do suporte financeiro, os EUA intensificaram o apoio técnico e militar, ampliando o número de soldados colombianos treinados de 6.300 para 14.408 no período, totalizando 66.951 treinados. Também houve um aumento substancial no envio de armamentos e equipamentos, de US\$ 100,5 milhões para US\$ 603,5 milhões, posicionando a

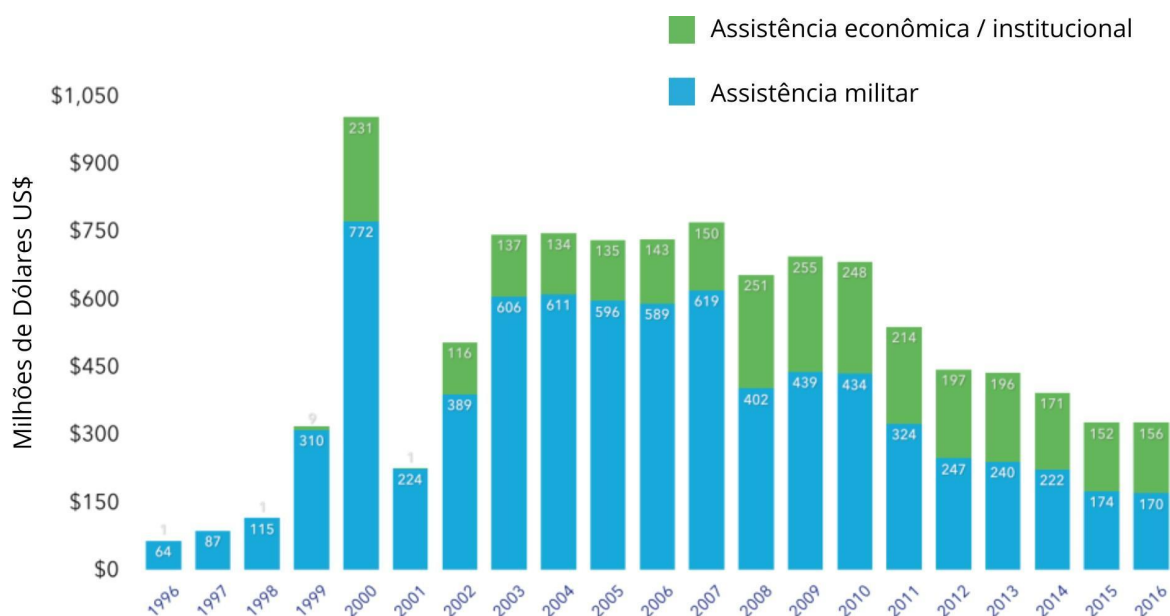
Colômbia como o terceiro maior importador de armas norte-americanas na região, atrás apenas de México e Brasil (FILHO; FUCCILE, 2021).

Em 2008, o Congresso dos EUA aprovou US\$ 545 milhões para o Plano Colômbia, seguindo o padrão de distribuição de recursos de 2007. Apesar das tentativas de parlamentares republicanos de priorizar o aspecto militar no pacote de 2009, tais esforços não prosperaram. Nesse mesmo ano, o GAO divulgou um relatório detalhando os gastos de US\$ 6,13 bilhões entre 2000 e 2008. Desses, US\$ 4,86 bilhões foram destinados à segurança e ao combate às drogas, US\$ 1,03 bilhão ao desenvolvimento econômico e social, e US\$ 238,7 milhões ao fortalecimento do Estado de Direito.

A partir de 2013, a assistência dos EUA à Colômbia na área de segurança estabilizou-se, totalizando US\$ 203,9 milhões em 2018. Grande parte desse apoio foi direcionada ao combate ao narcotráfico, representando 77,5% do total. Embora a Colômbia continuasse a ser o principal destino dos treinamentos militares oferecidos pelos EUA na região, sua participação relativa no total regional caiu para 31,8%, com 1.524 militares treinados em 2018. No setor de armamentos, os EUA mantiveram-se como os principais fornecedores, mas houve uma diversificação nas parcerias comerciais, com a China começando a ganhar espaço. A fatia dos EUA nas importações colombianas de materiais de defesa, que era de 65,2% em 2010, reduziu-se para 35,2% em 2018. Apesar das oscilações entre 2011 e 2013 e a posterior redução até 2018, o volume total de importações de armas pela Colômbia atingiu US\$ 40,9 milhões, colocando o país como o segundo maior comprador de armamentos dos EUA na América Latina, atrás apenas do México (FILHO; CEPIK, 2021).

Ressalta-se uma forte predominância dos repasses militares em relação aos econômicos ao longo do tempo, como observado no gráfico contido na figura 04.

Figura 04 - Assistência Externa dos EUA através do Plano Colômbia (1996-2016)



Fonte: Documentos da USAID compilados no site www.securityassistance.org/Colombia, 2024.

O Montante total ao longo Plano chegou a US\$10,44 bilhões sendo destes 30% Assistência Econômica/Institucional 70% Assistência Militar/Policial. No início do plano, os repasses militares tinham maior peso, chegando a aproximadamente US\$ 772 milhões por ano, enquanto os econômicos se situavam em torno de US\$ 231 milhões. Com a chegada de George W. Bush e a implementação da Guerra ao Terror (2001), observa-se um aumento significativo nos repasses militares a partir de 2002, que chegaram a US\$ 500 milhões naquele ano, enquanto que no período entre 2003-2007 manteve-se estável em um patamar de US\$745 milhões por ano e a distribuição estabelecida em uma proporção também estável de 18% para ajuda econômica e 82% o componente militar. No intervalo de 2008-2010 coincidindo com o segundo mandato de Uribe e a eleição de Obama houve uma redução no montante que teve média de US\$ 680 milhões por ano contudo o percentual de assistência econômica teve um acréscimo para 37%.

Com a chegada do governo de Santos houve uma queda gradual ano a ano acompanhado de um aumento contínuo da participação do componente social na assistência externa, finalizando 2016 com apenas 52% da assistência sendo militar. Ao final do plano as ações mobilizadas requeriam menores aportes pois essa mudança reflete a busca por soluções

negociadas e reconstrução nacional durante o processo dos acordos de paz com as FARC. Programas financiados com recursos econômicos incluíram iniciativas de substituição de cultivos ilícitos e reintegração de ex-combatentes, alinhados aos esforços de implementação do Acordo de Paz de 2016.

O acordo foi viabilizado por mais de 7.000 combatentes das FARC que foram desmobilizados como resultado da estratégia externa de Santos. Para alcançar a paz e o desenvolvimento sustentável nas áreas afetadas pela violência, o apoio dos EUA era necessário, e este acordo foi essencial para atrair esse suporte (IDMC, 2016). Para promover uma estratégia regional de combate ao narcotráfico e aumentar a cooperação entre os EUA, a Colômbia e outros países da região, a Iniciativa Regional Andina (ARI) expandiu o Plano Colômbia para incluir outros países andinos (TICKNER, 2018).

4.3 Agência colombiana na atração de assistência externa

A capacidade de um Estado em moldar e atrair assistência externa está intimamente ligada à sua habilidade de alinhar interesses internos com agendas internacionais predominantes. No caso da Colômbia, os governos demonstraram flexibilidade estratégica para assegurar apoio dos Estados Unidos, adaptando discursos e priorizando ações que fossem ao encontro das preocupações norte-americanas, como o combate ao narcotráfico e a segurança de investimentos corporativos. Essa agência se revela, sobretudo, como a Colômbia conseguiu negociar e implementar programas que, embora pautados pelos EUA, também refletiam parcialmente objetivos locais de desenvolvimento e segurança.

Tabela 01 - Ajuda Militar dos Estados Unidos ao Plano Colômbia (Governo Pastrana)

Temas	Milhões de Dólares
Apoio aos esforços no sul da Colômbia	416,9
Apoio aos programas de interdição na Colômbia	378,6
Apoio à Polícia Nacional Colombiana	115,6
Apoio aos programas de interdição regional	87,0
Total	998,1

Fonte: Recuperado de "Apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia", del Departamento de Estado de los Estados Unidos, p. 71, 2018.

Tabela 02 - Apoio dos Estados Unidos ao componente social do Plano Colômbia governo Pastrana

Temas	Milhões de dólares
Desenvolvimento alternativo e outros programas sociais e econômicos (sem incluir o sul da Colômbia)	81
Desenvolvimento alternativo e outros programas sociais e econômicos (apenas o sul da Colômbia)	25
Programas para melhorar a capacidade estatal, reformar o sistema judicial e a proteção dos direitos humanos	119
Apoio ao processo de paz	3
Desenvolvimento alternativo regional	93
Total	321

Fonte: "Apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia", del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2018), p. 72

Em publicação do Departamento de Estado foram analisados os bancos de dados sobre a alocação da ajuda militar e social dos EUA ao Plano Colômbia durante o governo Pastrana e encontrou uma desproporção muito alta que explica como os recursos foram distribuídos de acordo com as prioridades políticas e estratégicas da época. Conforme podemos observar nas tabelas 01 e 02, enquanto o componente militar recebeu 998,1 milhões de dólares e se empregou em fortalecer as forças de segurança, combater o tráfico de drogas, o componente social foi atendido por apenas 321 milhões de dólares, que foram destinados a iniciativas de desenvolvimento alternativo, reforma judicial e proteção dos direitos humanos.

A maior parte dos recursos estruturais foi direcionada a operações no sul da Colômbia (416,9 milhões de dólares), interdições no território (378,6 milhões de dólares) e suporte à Polícia Nacional (115,6 milhões de dólares), que são indícios do foco na luta armada e a erradicação dos cultivos ilícitos.

Para reduzir o cultivo de coca em outras regiões da Colômbia, o governo dos EUA, por meio da USAID, passou a oferecer suporte econômico e incentivos fiscais a agricultores que cultivassem produtos alternativos, como palmito, pimenta, flores tropicais e cacau. No campo da segurança, houve um aumento expressivo na presença de grupos militares estadunidenses no território colombiano. Essa militarização tinha como objetivo proteger os interesses econômicos de grandes corporações norte-americanas, fortalecendo o lobby dos EUA, especialmente de empresas petrolíferas como OXY, Texaco, Harken, Chevron, BP-Amoco, Reliant, Enron, Global e Halliburton. Essas companhias, interessadas nas

reservas colombianas e na garantia da segurança de seus empreendimentos, investiram cerca de US\$ 11 milhões entre 1995 e 2000 para assegurar a aprovação do projeto, segundo o Consórcio Internacional de Jornalismo Investigativo (ICIJ) (Santos, 2011).

A assistência militar do plano foi direcionada à proteção dessas instalações, que visavam garantir que os oleodutos e refinarias estivessem funcionais e operacionais o tempo todo, mesmo em territórios hostis ocupados por guerrilhas ou cartéis, e com a presença de tropas e recursos americanos e colombianos treinados, levando a operações baseadas na recuperação e segurança das áreas sensíveis. A OXY, por exemplo, recebeu proteção militar para seu oleoduto Caño Limón-Coveñas, frequentemente atacado. A redução dos custos de operação, incluindo impostos e royalties, garantiu a emissão de permissões de exploração, mesmo em zonas ambientalmente sensíveis ou protegidas, com a assistência de agentes externos dos EUA, fortalecendo o lobby para a criação de um ambiente propício para negociações. (CARREÑO, 2014)

Ademais, a expansão das operações para regiões anteriormente permeadas por grupos armados ou narcotraficantes foi auxiliada pelo levantamento militar de regiões estratégicas, o que abriu novas áreas para exploração de petróleo, como o campo de Cusiana, operado pela BP-Amoco, que estava entre os principais produtores de petróleo do país. Outro interesse latente era que o governo colombiano mantivesse políticas que fossem consistentes com os interesses comerciais dos EUA, como prevenir a nacionalização ou mudanças no regime regulatório. (SANTOS, 2011)

Com o avanço do Plano Colômbia, Washington reforçou sua influência nos lobbies do setor militar, oferecendo apoio financeiro e material, especialmente após as visitas de Uribe e seus ministros da defesa e da economia à Washington em 2003. Os valores inicialmente destinados ao plano foram ampliados ao longo dos anos. Conforme Filho e Cepik (2021, p. 6), aproximadamente US\$ 1,3 bilhão do pacote inicial de assistência, distribuído no primeiro ano do plano, foi destinado à Colômbia e também a países vizinhos, como Equador, Peru, Bolívia, Venezuela, Brasil e Panamá. Esses recursos também financiaram bases militares norte-americanas na região, localizadas no Equador, em Aruba e em Curaçao. Cerca de 75% desse valor, o equivalente a US\$ 642,3 milhões, foram alocados para assistência militar e policial, evidenciando o caráter predominantemente militar do programa (PIZARRO; GAITÁN, 2006).

Esses fundos foram usados principalmente para a aquisição de armamentos, equipamentos de defesa, como radares e helicópteros, e para o treinamento de tropas, entre outras formas de suporte. A partir de 2001, o governo dos Estados Unidos separou os recursos

do Plano Colômbia dos destinados a outros países da região, criando o que ficou conhecido como Iniciativa Regional Andina (PIZARRO; GAITÁN, 2006; FILHO; CEPIK, 2021).

Os Estados Unidos não apenas transferiram recursos financeiros e tecnológicos significativos ao governo colombiano durante a vigência do Plano Colômbia, mas também moldaram a estrutura e a doutrina das forças armadas do país desde meados do século XX, o que foi legitimado e consentido pelas autoridades máximas colombianas por meio dos acordos que foram assinados nesse período, conforme observa-se no quadro 02 na página seguinte. Essa influência alinhou as forças de segurança colombianas com práticas adotadas por membros da OTAN, consolidando a presença dos EUA na formulação da agenda de segurança da Colômbia e na reorganização de suas capacidades militares e policiais.

Quadro 02 - Acordos bilaterais firmados entre Estados Unidos da América e Colômbia nos assuntos de defesa, segurança e combate às drogas ilícitas e ao terrorismo (1943-2016)

Assinatura/ Entrada em Vigor	Nome do Acordo
29 Mar. 1943	Acordo sobre aquisição de materiais estratégicos
17 Abr. 1952	Acordo sobre assistência militar
9 Jun. 1953	Acordo para um programa cooperativo de agricultura e recursos naturais na Colômbia
28 Nov. 1955	Acordo para intercâmbio de conhecimento técnico e habilidades e atividades relacionadas para o desenvolvimento da região do Vale do Cauca
14 Mar. 1956	Acordo que prevê a disposição de equipamento e materiais fornecidos pelos Estados Unidos sob o Acordo sobre assistência militar de 1952
3 Abr. 1961	Acordo sobre o fornecimento de equipamento militar, materiais e serviços
23 Jul. 1962	Acordo geral sobre assistência econômica e técnica
2 Abr. 1963 / 12 Jul. 1963	Acordo para uso de voluntários para executar projetos de desenvolvimento social e econômico na Colômbia
25 Ago. 1972	Acordo sobre o depósito de 10% da ajuda de assistência militar e artigos de defesa excedentes doados pelos Estados Unidos
7 Out. 1974 / 16 Abr. 1975	Acordo sobre Missão do Exército, Missão Naval e Missão da Força Aérea das Forças Armadas dos Estados Unidos na República da Colômbia
22 Abr. 1976	Procedimentos para assistência mútua na administração da justiça em relação à questão da Lockheed Aircraft Corporation
14 Set. 1979 / 4 Mar. 1982	Tratado de Extradicação
6 Ago. 1980	Acordo de cooperação para inibir o tráfico ilegal de drogas
16 Dez. 1981	Acordo sobre segurança geral de informação militar
30 Abr. 1985	Memorandum sobre intercâmbio de pessoal naval
22 Fev. 1989	Memorandum de entendimento sobre integração da Colômbia na Caribbean Basin Radar Network (CBRN)
24 Jul. 1990	Memorandum de entendimento sobre cooperação na apreensão e confisco de propriedade e rendimentos do tráfico ilícito de drogas
27 Fev. 1992	Acordo de cooperação mútua no combate, prevenção e controle de lavagem de dinheiro decorrente de atividades ilícitas
20 Fev. 1997	Acordo para repressão de tráfico ilícito pelo mar
28 Out. 1998	Memorandum suplementar através do qual mecanismos são estabelecidos para implementar o memorandum de entendimento de 1990 sobre transferência de bens apreendidos
29 Fev. 2000	Acordo sobre provisão de artigos, serviços e treinamento associado pelo Governo dos Estados Unidos para fins antidrogas

7 Jun. 2002	Acordo sobre aquisição e cruzamento de serviços de defesa
17 Set. 2003	Acordo sobre rendição de pessoas dos Estados Unidos da América para o Tribunal Penal Internacional
30 Ago. 2004	Anexo ao Acordo geral sobre assistência econômica e técnica
2 Fev. 2005	Acordo sobre o programa de liderança de aviação
17 Jan. 2007	Acordo sobre o Cooperating Nation Information Exchange System
14 Mar. 2007	Memorandum de entendimento para um relacionamento de segurança estratégica para promover a cooperação
20 Dez. 2007	Acordo sobre o programa para o combate ao tráfico ilícito aéreo de drogas e substância psicotrópicas
21 Jul. 2009	Acordo sobre o intercâmbio de pesquisa e desenvolvimento de informação (defesa)
30 Out. 2009	Acordo para cooperação e assistência técnica em defesa e segurança
15 Set. 2010	Acordo de expansão do Plano Colômbia, focado na modernização das forças de segurança colombianas e erradicação de cultivos de drogas.
4 Mai. 2012	Declaração de Parceria Estratégica EUA-Colômbia, com foco em segurança regional, combate ao terrorismo, tráfico de drogas e cooperação em inteligência militar.
11 Jun. 2013	Acordo de Cooperação para Combate ao Tráfico de Drogas e Crime Organizado, estabeleceu um quadro mais amplo para colaboração em operações de combate ao narcotráfico e crime organizado, focando em cartéis e tráfico de armas.
20 Ago. 2014	Acordo de Intercâmbio de Inteligência Militar, reforçou a cooperação em inteligência militar e troca de informações para combater grupos terroristas e narcotraficantes.
7 Abr. 2015	Memorando de Entendimento para o Fortalecimento da Segurança Fronteiriça, melhoria da segurança nas fronteiras, com foco em impedir o tráfico de drogas e armas, além de reforçar o combate a organizações terroristas transnacionais.
4 Fev. 2016	Paz Colômbia (Pós-Plano Colômbia), novo acordo que deu continuidade ao apoio financeiro e técnico dos EUA para a Colômbia porém com mudança no viés assistencialista.

Fonte: UNITED STATES. Department of State. Bilateral Relations Fact Sheet: U.S. Relations With Colombia, 2024.

O que podemos observar é uma intensificação dos acordos bilaterais a partir da vigência do Plano Colômbia. A partir de 2003, o plano passou por uma reorientação estratégica significativa, com a implementação do Plano Patriota. Essa mudança redirecionou recursos que antes eram destinados ao combate ao narcotráfico para operações militares focadas no enfrentamento de guerrilhas. Essa nova abordagem foi fortemente influenciada pelos ataques de 11 de setembro de 2001, que levaram o governo de George W. Bush (2001-2009) a priorizar o combate ao terrorismo em sua política externa, ao mesmo tempo que os EUA catalisaram a mudança de orientação nas suas políticas antidrogas, os governos colombianos analisaram como uma oportunidade de angariar mais recursos modificando a percepção estadunidense acerca da problemática colombiana que não seria necessariamente

mais a questão de narcóticos, mas sim os grupos considerados terroristas como as guerrilhas que dominavam grande parte do território colombiano.

Um marco da mudança de estratégia foi o Acordo sobre rendição de pessoas dos Estados Unidos da América para o Tribunal Penal Internacional e o Anexo ao Acordo geral sobre assistência econômica e técnica que foram exemplos de proposições colombianas que foram institucionalizadas. A eleição de Uribe, em 2002, também contribuiu para essa transformação, devido à sua postura de enfrentamento direto às FARC e ao objetivo de fortalecer a aliança com os Estados Unidos após o fracasso das negociações de paz conduzidas durante o governo de Pastrana. Uribe buscava, assim, legitimar sua Política de Segurança Democrática e obter respaldo internacional para sua estratégia de combate aos grupos insurgentes (FILHO; CEPIK, 2021).

Como parte dessa reformulação, foram iniciadas as “*Conversaciones de Ralito*”, entre 2003 e 2006, que visavam a desmobilização parcial das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC). No entanto, o processo enfrentou desafios, como a amplitude dos massacres atribuídos às AUC e suas conexões com o narcotráfico e proprietários rurais. Paralelamente, a execução do Plano Patriota exigiu maior suporte logístico e operacional, resultando em um aumento expressivo da presença militar dos Estados Unidos na Colômbia. Em 2004, o número de militares norte-americanos no país passou de 400 para 800, enquanto o contingente de contratados privados subiu de 400 para 600 (Tickner, 2007, *apud* Carreño, 2014).

Embora o relatório apontasse uma redução de 50% na produção de ópio e heroína, os cultivos de coca cresceram 15% desde 2000, atingindo 157.000 hectares em 2006. Isso contradizia dados do governo colombiano e da ONU e revelava a ineficácia no controle do fluxo de cocaína para os EUA. Apesar de avanços na segurança interna, o relatório recomendava uma revisão na dependência da ajuda norte-americana e na efetividade da estratégia de combate às drogas, evidenciando a necessidade de ajustes nas políticas adotadas (SANTOS, 2010).

A partir de 2003, sob a liderança de Álvaro Uribe, intensificaram-se as operações militares contra as FARC, especialmente após o desmantelamento das AUC. Essas ações levaram a importantes derrotas para as guerrilhas entre 2007 e 2008. Nesse contexto, a revelação do escândalo da para-política, que envolveu políticos aliados de Uribe e grupos paramilitares, também contribuiu para o redirecionamento do apoio dos EUA. O foco passou a ser o fortalecimento das forças armadas e de instituições estatais colombianas, com iniciativas como a *Colombia Strategic Development Initiative* (CSDI) e investimentos no

Centro de Coordenação de Ação Integral. Essa fase, conhecida como "fase de consolidação", estendeu-se até 2010 e foi incorporada à Política de Consolidação da Segurança Democrática, desenhada para o segundo mandato de Uribe. Nesse período, a análise do auxílio militar dos EUA revela os impactos dessa transformação (ROJAS, 2015).

A partir de 2007, no segundo mandato de Uribe, houve uma mudança significativa na abordagem estratégica. Com a redução do poder das FARC e do ELN, o governo colombiano implementou a estratégia de Ação Integral, coordenando as Forças Armadas com outras instituições do Estado em áreas antes dominadas por grupos armados. Inspirada em doutrinas desenvolvidas pela OTAN nos anos 1990 para cenários de reconstrução pós-conflito, essa abordagem buscava promover o desenvolvimento socioeconômico em regiões afetadas pela violência. O Plano de Consolidação simbolizou essa nova fase, contando com apoio financeiro e técnico do Comando Sul dos Estados Unidos e da USAID, sendo fundamental no avanço do processo de transformação do Estado colombiano (FILHO; CARREÑO, 2021).

A USAID desempenhou um papel essencial na fase "construtiva" da assistência à segurança, mobilizando recursos privados para promover o desenvolvimento em áreas estratégicas definidas pelo governo colombiano. Entre suas principais iniciativas estão a Iniciativa de Desenvolvimento Estratégico da Colômbia (2009-2013), que destinou aproximadamente US\$ 740 milhões à reconstrução política e socioeconômica, e a Estratégia de Cooperação de Desenvolvimento do País (2014-2020), voltada para investimentos privados em projetos alinhados ao Plano Nacional de Consolidação Territorial. Além disso, em 2016, os Estados Unidos introduziram o Plano Paz Colômbia, com um orçamento de US\$ 391,3 milhões para fortalecer a presença estatal, promover a inclusão social, combater cultivos ilícitos, apoiar a Polícia Nacional, realizar reformas judiciais e treinar militares de outras nações (FILHO; CARREÑO, 2021).

A relação entre os Estados Unidos e a Colômbia, moldada pelo Plano Colômbia e pelas mudanças militares, é marcada por uma assimetria significativa, onde os EUA influenciam diretamente a agenda de segurança colombiana, mas com janelas de oportunidades conduzidas pelas políticas externas dos presidentes tentando absorver o máximo de assistência conforme as suas percepções de necessidade para o país. Enquanto os interesses norte-americanos moldam a parceria, as elites governamentais colombianas utilizam essa relação para impulsionar suas próprias políticas internas, vinculando questões nacionais às prioridades da política externa dos EUA. Essa dinâmica traz benefícios, como apoio econômico e militar, mas também impõe custos, como a redução da autonomia na

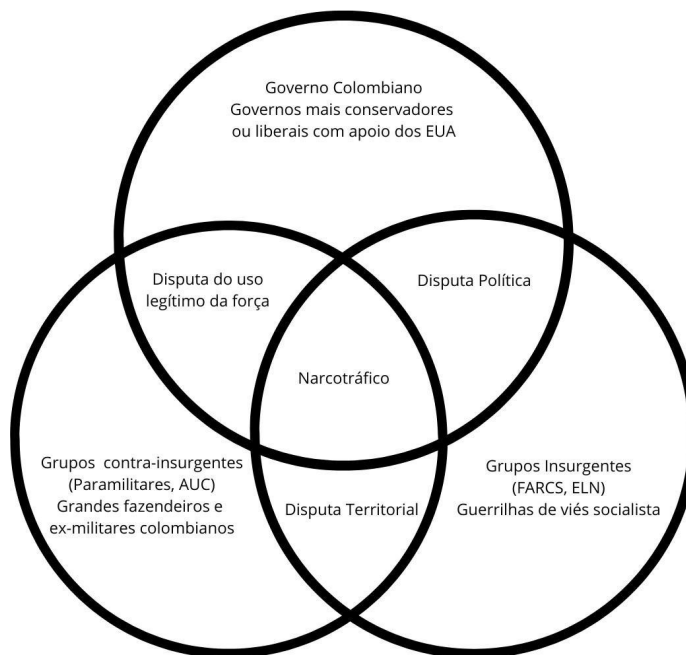
condução da política externa e a necessidade de se alinhar às mudanças nas prioridades americanas (SANTOS, 2010).

Após o lançamento do Plano Colômbia e da Política de Segurança Democrática, o envolvimento dos EUA se tornou tão profundo que temas cruciais como o conflito armado, o narcotráfico, o desenvolvimento, a democracia e o papel do Estado passaram a ser tratados sempre em diálogo com os Estados Unidos. Segundo Rojas (2009, p. 122), "a embaixada dos EUA na Colômbia atua como um verdadeiro 'superministério', interagindo com grande parte das agências governamentais colombianas." Isso reflete o nível de dependência gerado, que permeia diversas esferas das políticas nacionais.

A transformação militar da Colômbia, impulsionada pelo Plano Colômbia, foi particularmente notável durante o segundo mandato de Álvaro Uribe, a partir de 2007. Nesse período, o país adotou a doutrina de Ação Integral, que reduziu significativamente as capacidades das FARC e do ELN. O Plano de Consolidação, implementado com o apoio técnico e financeiro do Comando Sul e da USAID, fortaleceu essa abordagem, concentrando-se em ações militares para retomar áreas controladas por grupos armados. Instituições estadunidenses, como o Comando Sul, a USAID e o INL, desempenharam papéis centrais, contribuindo com US\$ 391,3 milhões em 2016, no contexto do Plano Paz Colômbia.

Na vigência do mandato de Santos houve, em relação aos Estados Unidos, uma adaptação que acabou conservando aspectos militares, mas expandindo sua abordagem profissional para aspectos de desenvolvimento social e processo de construção da paz. Santos furo a base construída por administrações anteriores, em especial daquelas que estiveram relacionadas com o contexto do Plano Colômbia, mas procurou reposicionar a Colômbia numa geografia que superou o conflito armado interno. Para sintetizar essa abordagem, a figura 05, abaixo, representa a relação entre os atores colombianos internamente associados às questões internas que seriam internacionalizadas.

Figura 05 - Diagrama de conflitos de interesse durante o Plano Colômbia:



Fonte: Elaboração própria, 2024

A negociação e, posteriormente, a assinatura do acordo de paz com as FARC em 2016 foram centrais para o esforço mencionado previamente. Para alcançar esses objetivos, Santos utilizou relações com Washington para obter apoio político, técnico e financeiro à paz, trazendo o tema para a agenda internacional como um tipo de paz total com o elemento de negociação. A administração Obama patrocinou esses esforços, parcialmente reorganizando a assistência militar habitual para apoiar a sustentabilidade e o desenvolvimento dos parceiros da iniciativa de desenvolvimento estrangeiro.

4.4 Diferenciações de abordagens entre os governos

Conforme foi abordado, os governos colombianos do início do século XXI alinharam os objetivos da primeira fase do Plano Colômbia, segunda fase e Plano Patriota com a política externa dos EUA para garantir apoio econômico e político de Washington. Os Estados Unidos não perderam a oportunidade da convocação colombiana para desempenhar um papel mais relevante e ativo nas decisões de políticas públicas relacionadas à luta contra o tráfico de drogas e o terrorismo, no contexto de novas ameaças à sua segurança nacional: aumento do consumo de cocaína e maconha entre a população dos EUA e os ataques terroristas de 11 de setembro. (ANDREAS; MARTINEZ, 2014 p. 379).

Ao longo dos três governos, a política externa da Colômbia mostrou uma capacidade notável de atrair o apoio dos EUA através do Plano Colômbia, respondendo às prioridades de

cada governo e às dinâmicas em mudança relacionadas ao narcotráfico e ao conflito. As quantias obtidas, as reduções nos índices de violência e na produção de cocaína, bem como os avanços no desenvolvimento social e institucional trouxeram ganhos políticos aos presidentes colombianos, ainda que o Plano tenha sido alvo de críticas.

Ao contrário da visão de que os Estados Unidos foram predominantes na modelagem da assistência externa à Colômbia através do Plano Colômbia, os governos colombianos, em especial os de Uribe e Santos, demonstraram uma habilidade significativa em influenciar e direcionar essa assistência de forma a atender suas próprias prioridades de segurança. Seguindo a lógica da "intervenção por convite", conforme descrita por Arlene Tickner, os líderes colombianos souberam inserir seus desafios domésticos – como o narcotráfico e a presença de guerrilhas como as FARC-EP – no centro das preocupações internacionais dos EUA, especialmente após os ataques de 11 de setembro.

Rodríguez (2017) afirma que Santos, assim como o presidente Pastrana em relação ao conflito armado, utilizou uma estratégia de internacionalização para dar sustentabilidade aos diálogos entre o governo e a guerrilha, além de gerar visibilidade para os resultados alcançados, melhorando a imagem do Estado no cenário internacional. Ele acrescenta: "Essa estratégia só foi possível mediante alguns ajustes importantes na narrativa explicativa da confrontação e de seus atores, especificamente das Farc" (p. 200).

A estratégia de internacionalização, segundo Rodríguez (2017), foi estruturada em dois eixos. O primeiro consistiu em reconhecer o conflito armado e os atos beligerantes realizados pelas Farc, indo além da visão de que era apenas um grupo terrorista a ser derrotado pela luta armada. Esse ponto contou com o apoio de Estados garantes, como Cuba e Noruega, e foi ratificado em organizações como a Aliança do Pacífico, a OEA e a Unasul. Foi uma mudança significativa ao apresentar o Estado como um "ator ativo na guerra ou omissor em suas responsabilidades, uma postura necessária para a negociação, mas que, no discurso internacional, buscou-se dar um perfil mais cauteloso em benefício da ideia sustentada do país como vítima" (RODRÍGUEZ, 2017, p. 200).

A principal ameaça enfrentada pela segunda administração de Santos, como expressado por Pastrana e Castro (2017), foi a possibilidade de a Colômbia perder sua reputação e imagem como líder no cenário internacional. A política externa do país buscava construir a imagem de um Estado mais autônomo e engajado com os desafios globais, apresentando-se como um ator propositivo e ativo em questões como paz, economia internacional e direitos humanos, e não como um país incapaz de resolver seus próprios problemas. No entanto, Borda (2014) destaca que, apesar dessa visão externa, a realidade

interna da Colômbia continuava marcada por desafios estruturais, especialmente relacionados à insegurança e ao conflito armado, que havia evoluído com o surgimento de novas ameaças, como as Bacrim (bandas criminosas). Esses grupos começaram a gerar insegurança nas principais cidades, deslocando a violência de zonas rurais para áreas urbanas, o que dificultava ainda mais a estabilidade do país.

Além disso, questões persistentes, como a erradicação das drogas ilícitas, continuaram a ser um problema latente, mesmo com o esforço do governo em diversificar sua agenda internacional e adotar um novo paradigma, afastando-se da política proibicionista e adotando uma abordagem mais integral. Contudo, isso abriu portas para novos desafios domésticos, como os problemas de saúde pública, despenalização e legalização das drogas psicoativas, áreas nas quais a Colômbia ainda enfrentava sérias fragilidades políticas e institucionais (DANGOND, 2015).

Esses fatores mostram que, enquanto a Colômbia se esforçava para melhorar sua imagem no cenário internacional, a realidade interna e os problemas estruturais continuavam a comprometer sua capacidade de enfrentar de forma eficaz os desafios que surgiam. O aumento da pressão internacional, como argumenta Borda (2014), foi uma consequência direta dessa tentativa de reconfiguração da política externa, pois a comunidade internacional cobrava do governo Santos a implementação dos acordos e a criação de uma capacidade institucional robusta para lidar com o pós-conflito. Essa pressão para atender às expectativas internacionais colocava a Colômbia em uma posição vulnerável, já que, à medida que se intensificava a busca por uma maior reputação internacional, aumentavam também as acusações e avaliações externas, exacerbando as fragilidades internas do país.

Portanto, é possível traçar uma conexão entre o texto anterior e este último ao observar como, no contexto do Plano Colômbia e da política externa de Santos, a Colômbia buscou alinhar sua imagem internacional com seus objetivos de paz e estabilidade, mas se viu pressionada por desafios internos persistentes. Enquanto o governo se esforçava para construir uma imagem de liderança e proatividade global, a realidade interna de insegurança e ineficácia nas áreas sociais e de segurança interna mostrava uma discrepância, tornando o país vulnerável a críticas externas. Assim, a relação entre a política externa e interna da Colômbia exemplifica como a busca por legitimação internacional pode aumentar a pressão sobre um Estado, expondo suas fragilidades e dificultando a implementação eficaz das reformas necessárias.

Embora o Plano Colômbia tenha refletido muitos dos objetivos norte-americanos de combate às drogas e ao terrorismo, os presidentes colombianos utilizaram o apoio dos EUA

para fortalecer suas próprias forças de segurança e consolidar o Estado colombiano em áreas anteriormente controladas por insurgentes. Nesse sentido, ao enfatizar a ameaça representada pelos grupos armados e o narcotráfico à segurança regional e global, a Colômbia conseguiu moldar a natureza e o volume da assistência externa recebida, atraindo investimentos maciços nas áreas militar e de segurança.

O quadro 03 organiza a argumentação desenvolvida na seção 4.4 até o momento. Nele, são apresentadas as variações dos governos em três dimensões: Organização Institucional, Organização Política e Distribuição de Poder.

Quadro 03 - Comparação da Organização Institucional, Política e Distribuição de Poder nos Governos Colombianos

Aspecto	Governo Andres Pastrana (1998-2002)	Governo Alvaro Uribe (2002-2010)	Governo Juan Manuel Santos (2010-2018)
Organização Institucional	Criação de novas agências: Foco na implementação do Plano Colômbia com criação de instituições para gerenciar a assistência internacional.	Centralização do poder: Reestruturação das forças de segurança, fortalecimento do Ministério da Defesa e criação de órgãos para coordenação de segurança interna.	Reformas institucionais: Fortalecimento de instituições de direitos humanos, desenvolvimento rural e agências de paz. Criação de mecanismos para a implementação dos acordos
Organização Política	Diplomacia Internacional: Política externa voltada para obter apoio internacional. Internamente, tentativa de conciliar interesses diversos para apoiar o Plano Colômbia.	Forte controle executivo: Política interna focada na segurança democrática. Consolidação de apoio político através de alianças com partidos conservadores e liberais.	Política de paz e reconciliação: Enfoque nas negociações de paz e inclusão de diversos setores políticos no processo de paz. Alianças com partidos e movimentos sociais para garantir apoio aos acordos de paz.
Distribuição de Poder	Poder Executivo e Ministério das Relações Exteriores: Poder concentrado na presidência e no Ministério das Relações Exteriores para gerir a cooperação internacional.	Concentração de poder na presidência: Aumento do poder executivo com foco na implementação da segurança democrática e centralização de decisões no Ministério da Defesa.	Descentralização e inclusão: Distribuição de poder entre várias instituições para garantir a implementação dos acordos de paz. Fortalecimento de governos locais e regionais para promover o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Government Accountability Office, 2024

A distribuição de poder durante o governo Pastrana foi centralizada na presidência e no Ministério das Relações Exteriores. O poder executivo instrumentalizou a Agência Presidencial para a Cooperação Internacional (APC) que foi criada para gerenciar o influxo de recursos internacionais, a APC desempenhou um papel central na distribuição dos fundos do Plano Colômbia. O espaço desmilitarizado concedido às FARC marcado como os diálogos de Paz de San Vicente del Caguán foi uma decisão altamente centralizada, tomada sem ampla consulta a instituições locais ou regionais. Essa abordagem gerou críticas de que Pastrana cedeu poder excessivo às guerrilhas, enfraquecendo a legitimidade do Estado em áreas afetadas. Uma das fragilidades evidenciadas por essa centralização administrativa foi o caso de regiões como Putumayo, a ausência de mercados para produtos alternativos dificultou a substituição sustentável da coca, evidenciando as limitações das instituições criadas.

Uribe utilizou sua popularidade para aprovar uma reforma constitucional que permitiu a reeleição presidencial, ampliando significativamente o poder do executivo. Essa reforma destacou o fortalecimento da presidência como o centro das decisões políticas e administrativas no país, especialmente relacionadas à segurança. Durante o governo Uribe, o Ministério da Defesa foi fortalecido para supervisionar as políticas de segurança democrática. Essa reestruturação incluiu a criação do Centro de Coordenação de Operações Especiais, que conduziram operações controversas envolvendo grandes corporações, especialmente no setor de petróleo e mineração, foram incentivadas a financiar iniciativas de segurança em áreas onde operavam, em colaboração com o governo. Essa prática foi controversa, pois gerou acusações de colaborações entre empresas e grupos paramilitares para proteger interesses econômicos, exacerbando os conflitos locais (MEJÍA, 2010). O estabelecimento de Zonas de Reabilitação e Consolidação, áreas específicas onde as forças militares e policiais tinham controle total, com poder para restringir direitos civis e regular atividades econômicas, também foram criticadas por organizações de direitos humanos por limitar liberdades e criar um ambiente de militarização extrema, além de marginalizar autoridades civis locais (MARTÍNEZ, 2012).

O governo Santos apostou muito nas reformas visando a implementação dos acordos de paz com as FARC enfatizando os direitos humanos, o desenvolvimento rural e a reconciliação. A criação da Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) foi um dos pilares da implementação dos acordos de paz, tal instituição foi concebida para indagar sobre e julgar crimes pós-conflito armado, facilitando a justiça e a reparação das vítimas. A JEP enfrentou, contudo, embates de forças conservadoras e também pressão da sociedade civil que tornou necessária sua atuação.

Para além disso, houve a criação da Agência para a Renovação do Território (ART) que se destinou a coordenar a reabilitação socioeconômica e o desenvolvimento rural das áreas com a ocorrência de conflitos. A agência assistiu a realização de obras de infraestrutura, saúde e educação, visando a integração das regiões que foram historicamente marginalizadas. Uma dessas, a região de Catatumbo (região de maior concentração de plantações de coca do mundo), a agência estava utilizando a substituição de cultivos de drogas ilegais, em uma oferta de assistência técnica e financeira para comunidades rurais.

Além disso, a abordagem "internationalist" de Tom Long (2017) ressalta como um país de médio porte como a Colômbia pode, mesmo dentro de uma assimetria de poder, moldar as políticas de uma grande potência como os EUA. Através de uma diplomacia eficaz e de uma narrativa que enquadrava os problemas internos da Colômbia como ameaças globais, o governo colombiano conseguiu assegurar uma aliança estratégica com os EUA, garantindo que boa parte dos recursos do Plano Colômbia fosse utilizada em componentes que fortaleciam as prioridades colombianas, como o combate às FARC-EP e a erradicação de cultivos de coca.

Mesmo com a mudança de enfoque durante a administração Obama, que diminuiu a ajuda militar e concentrou esforços no México, a Colômbia continuou a desempenhar um papel ativo na gestão da assistência externa. O governo de Juan Manuel Santos, por exemplo, conseguiu manter o foco nas políticas de erradicação de cultivos ilícitos até 2015, utilizando o glifosato, e manteve a agenda de combate ao terrorismo, apesar da redução de recursos. Isso demonstra que, ao longo do tempo, os governos colombianos souberam moldar, ajustar e maximizar a assistência externa dos EUA para responder tanto às suas necessidades internas quanto às prioridades de segurança regionais.

Fica claro que a Colômbia conseguiu incluir o combate ao narcotráfico, sob uma perspectiva securitária, na pauta dos Estados Unidos e de outros países, assim como obter aceitação para a abordagem militar contra as guerrilhas. Contudo, esse processo foi gradual e resultou em uma resposta colombiana à violência que demonstrou limitações em sua eficácia. Além disso, reforçou a presença dos EUA na região de forma explícita, com uma orientação fortemente influenciada por princípios neoliberais.

A parceria entre os Estados Unidos e a Colômbia alcançou diversos objetivos almejados pela elite colombiana, como a ampliação do Plano Colômbia para incluir o enfrentamento às guerrilhas, que inicialmente se restringia ao combate ao narcotráfico. Esse acordo também permitiu a aceitação internacional, por grande parte da comunidade global, da abordagem militarizada contra o tráfico de drogas e garantiu investimentos que visavam tanto

os narcotraficantes quanto os guerrilheiros e, posteriormente, os grupos paramilitares. Nesse contexto, a estratégia evoluiu de uma postura de contenção para uma de enfrentamento direto.

O quadro 04 da página seguinte organiza a argumentação desenvolvida no capítulo como um todo e busca sumarizá-las. Nele, são apresentadas as comparações dos três governos em seis eixos: Contexto Inicial do governo, Poder de Barganha, Estratégia Principal, Relação com os EUA, Impacto Internacional, Desafios e Oportunidades.

Quadro 04 - Comparação do Poder de Barganha dos Governos Colombianos em Relação aos EUA

Aspecto	Governo Andres Pastrana (1998-2002)	Governo Alvaro Uribe (2002-2010)	Governo Juan Manuel Santos (2010-2018)
Contexto Inicial	Herança de um conflito armado intenso e altos níveis de narcotráfico. Primeira fase do Plano Colômbia.	Conflito armado contínuo com as FARC e ELN. Estratégia de segurança democrática e militarização do combate ao narcotráfico.	Enfoque nas negociações de paz com as FARC. Nova fase do Plano Colômbia com ênfase em desenvolvimento social e direitos humanos.
Poder de Barganha	Moderado: Necessidade de apoio internacional e dependência significativa de financiamento e apoio técnico dos EUA.	Alto: Forte apoio dos EUA devido à abordagem militarizada. Parceria robusta em termos de segurança e combate ao narcotráfico.	Moderado a Alto: Apoio contínuo dos EUA, especialmente com a culminância no Plano Paz Colômbia. Negociações de paz como prioridade estratégica.
Estratégia Principal	Diplomacia internacional para garantir assistência financeira e técnica. Desenvolvimento de novas instituições para implementar o Plano Colômbia.	Centralização do poder, aumento da presença militar e fortalecimento das forças de segurança. Cooperação estreita com os EUA.	Negociações de paz e fortalecimento das instituições de justiça e desenvolvimento rural. Abordagem multifacetada incluindo direitos humanos.
Relação com os EUA	Dependente: Foco em obter apoio para enfrentar o narcotráfico e o conflito interno. Aliança estratégica crucial.	Aliada Forte: Relação muito próxima e cooperativa com os EUA. Benefício mútuo no combate ao narcotráfico e terrorismo.	Aliada Forte com Foco em Paz: Apoio contínuo dos EUA com ênfase em programas de paz e desenvolvimento pós-conflito.
Impacto Internacional	Fortalecimento do papel da Colômbia como parceiro chave dos EUA na América Latina. Busca de apoio europeu para complementar os esforços dos EUA.	Consolidação da Colômbia como aliado estratégico dos EUA na região. Maior apoio militar e econômico dos EUA.	Reforço da imagem da Colômbia como um país em transição para a paz. Maior apoio internacional para programas de desenvolvimento e paz.
Desafios e Oportunidades	Desafios internos com a implementação inicial do Plano Colômbia e obtenção de resultados imediatos.	Aumento da violência e necessidade de demonstrar eficácia da segurança democrática. Pressão para resultados rápidos no combate ao narcotráfico.	Implementação dos acordos de paz e necessidade de garantir a sustentabilidade dos programas de reintegração e desenvolvimento.

Fonte: Organização própria, 2024

A respeito desses eixos apresentados o Governo de Pastrana estava fortemente dependente da assistência técnica e financeira dos EUA, especialmente no início do plano, que delineou um cenário de poder de barganha moderado, pois o governo colombiano precisava demonstrar resultados rápidos para manter o fluxo de recursos internacionais, tendo em vista que o grande montante inicial previsto pelo plano condicionando a autonomia colombiana na escolha de estratégias voltadas para fumigação aérea dos cultivos de coca, o que gerou protestos de comunidades locais devido aos impactos ambientais e sociais.

Durante seu governo, foi instituído o Programa Nacional de Desenvolvimento Alternativo (PLANTE), que buscava oferecer alternativas econômicas aos agricultores envolvidos no cultivo de coca, apesar das críticas pela dificuldade de implementação em áreas de conflito. O governo Pastrana buscou consolidar a Colômbia como um parceiro chave dos EUA na América Latina, utilizando o Plano Colômbia como um instrumento para garantir esse papel. Houveram tentativas de diversificação da assistência externa para além dos EUA, porém não foram substanciais como o esperado, especialmente no caso da União Europeia, muito por conta da relação assimétrica dos EUA com a Colômbia que ainda configuraria um empecilho para outros atores intervirem na região.

Com uma estratégia de segurança democrática amplamente alinhada aos interesses dos EUA no pós-11 de setembro, o governo Uribe fortaleceu seu poder de barganha, tornando-se um aliado indispensável no combate ao narcotráfico e ao terrorismo. A Operação Jaque em 2008 representa um momento-chave nessa política. Esta operação de resgate de reféns, incluindo a ex-candidata presidencial Ingrid Betancourt, reforçou a confiança dos EUA na atuação do governo colombiano, que contou com apoio logístico e de inteligência dos EUA. O êxito da operação reiterou a legitimidade de Uribe e o alinhamento estratégico entre os dois Estados, incrementando sua influência nas negociações bilaterais. Isto posto, o governo Uribe negociou a provisão de sete bases militares colombianas para uso das forças dos EUA, reforçando a parceria de segurança, medida esta que demonstrou um alto poder de negociação por parte de Uribe, utilizando diretamente a aliança com os EUA para promover sua estratégia militar diante das críticas internas.

Sua estratégia consistiu essencialmente na centralização administrativa e fortalecimento das forças militares e policiais. Aumentando a presença militar em áreas rurais e regiões estratégicas dominadas por guerrilhas. Com o apoio dos EUA, foram realizadas operações como a Operação Fênix (2008), que resultou na morte do líder das FARC, Raúl Reyes, em território equatoriano, essa operação incluiu suporte logístico e de inteligência dos EUA. Apesar de críticas internas e de países vizinhos, como Venezuela e Equador, a relação

estreita constituiu uma aliança forte entre EUA e Colômbia.

A pretensão de Uribe em reestabelecer a confiança internacional foi parcialmente atingida, ao mesmo tempo que a comunidade internacional condenava desapropriações e intervenções que feriam os direitos humanos como os falsos positivos, em que civis eram mortos e apresentados como guerrilheiros para inflar os números de combate., a Colômbia foi frequentemente elogiada por líderes globais, incluindo o presidente dos EUA, George W. Bush, como um modelo de sucesso na luta contra o narcotráfico. Essa visibilidade aumentou a legitimidade do governo colombiano em fóruns internacionais, como a ONU e a OEA, ressalvas são devidas pois esses espaços possuem agenda congruente com a dos EUA proposta para Colômbia.

Santos buscou redefinir a relação com os EUA, movendo o foco do combate militar ao narcotráfico para o desenvolvimento social e os esforços de paz alcançando um poder de barganha de moderado a alto. A assinatura do acordo de paz contou com apoio financeiro e técnico dos EUA, que contribuíram para programas de reintegração de ex-combatentes e desenvolvimento rural. Santos utilizou sua relação com Washington para atrair investimentos ao processo de paz, consolidando sua abordagem diplomática. Santos implementou iniciativas como o *Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)*, que oferecia subsídios e suporte técnico a agricultores para substituir plantações de coca por culturas legais, esse programa foi financiado parcialmente por recursos norte-americanos (CEPAL, 2020).

Em 2016, o presidente recebeu o Prêmio Nobel da Paz, em parte como reconhecimento por seus esforços diplomáticos e pelo alinhamento estratégico que conseguiu reforçar a imagem da Colômbia como um exemplo de diplomacia e reconciliação. O principal legado e demonstração de agência em prol da paz foi a negociação do acordo sucessor do *Plano Paz Colombia* que obteve mais de US\$ 450 milhões do Congresso dos EUA para apoiar projetos pós-conflito cujos componentes eram essencialmente socioeconômicos (IDMC, 2016).

Conforme abordado em seções anteriores que embasaram a construção do quadro 04, as diferenciações e aproximações entre a forma que os governos agiram para captação da assistência externa estadunidense mostram qual a influência da agência dos governos colombianos nas variações do plano.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como principal objetivo investigar a agência dos governos colombianos de Pastrana, Uribe e Santos durante a vigência do plano Colômbia e compreender o papel que cada governo exerceu para atrair e moldar conforme seus interesses a assistência externa antidrogas dos EUA. Para isto, usamos as lentes teóricas da análise de Política Externa, que realça a importância de avaliar a interação entre fatores domésticos e internacionais. Embora não seja possível abarcar todos os fatores que influenciaram essa diminuição, o trabalho procurou explicá-la pela alteração nas relações diplomáticas entre os dois países, favorecida pela eleição de novos presidentes com perspectivas diferentes de seus antecessores, tanto em termos de política interna quanto externa. Dessa forma, a Colômbia não se alinhou completamente com os Estados Unidos, mas também não alcançou uma autonomia plena. A hipótese de que a redução da assistência americana no governo de Santos foi motivada pelas mudanças presidenciais sugere que as causas estão relacionadas tanto a fatores internos quanto externos de cada nação.

Em 2000, a implementação do Plano Colômbia marcou um ponto crucial nas relações entre os Estados Unidos e a Colômbia, refletindo uma intensa intervenção dos EUA, mas como foi visto no trabalho essa intervenção em dada medida foi instrumentalizada pelos governos colombianos conforme seus projetos de governo, destacando que a assimetria de poder entre EUA e América Latina, conforme a perspectiva *internationalist* de Long (2017) que afirma que em dados momentos e oportunidades, Estados da América Latina conseguem contrapor ou colocar em pauta suas agendas frente aos interesses dos EUA na região. Esse envolvimento estadunidense não se limitou ao considerável financiamento fornecido, mas também incluiu o treinamento de tropas, a transferência de equipamentos e a ampla influência norte-americana em questões internas colombianas. Durante esse período, as interações entre os dois países foram fortemente centradas em questões de segurança, o que deixou pouco espaço para abordagens mais conciliadoras ou menos militarizadas. Os atentados de 11 de setembro de 2001 desviaram a atenção dos EUA da "guerra às drogas", que até então era uma prioridade na região andina, especialmente após o fim da Guerra Fria.

Mesmo com a mudança de foco, o apoio antidrogas permaneceu substancial, pois a questão foi integrada à "guerra ao terror". Dessa forma, os EUA continuaram a fornecer recursos e assistência, embora em níveis diferentes dos observados no início do Plano Colômbia. O principal motivo alegado para essa assistência era o combate aos grupos armados ilegais, conhecidos como "narcoterroristas", que financiavam suas operações com os

lucros do tráfico de drogas. Assim, o conflito colombiano foi inserido no contexto global da Guerra ao Terror, e essa retórica também foi internalizada na sociedade colombiana, justificando a continuidade da ajuda dos EUA.

No entanto, com a necessidade de combater o terrorismo em outras regiões do mundo, os EUA passaram a reduzir gradualmente, embora de forma não abrupta, o apoio antidrogas à Colômbia. Durante o governo de Barack Obama, houve uma mudança significativa no discurso, com uma abordagem menos militarizada e repressiva em relação à era Bush, o que contrastava com a abordagem de Uribe que foi justamente o período com maiores índices de militarização. As questões de drogas e terrorismo foram relegadas a segundo plano na agenda bilateral, refletindo uma tendência global de distanciamento dos EUA dessas questões internas e uma diminuição do volume de recursos dedicados a esse tipo de apoio, porém ainda sim o governo colombiano de Uribe conseguiu atrair uma assistência substancial nessa área apesar do distanciamento dos EUA com essas questões.

A política externa adotada pelo presidente Santos teve como objetivo diversificar os parceiros internacionais da Colômbia e fortalecer laços mais estreitos e amigáveis com os países vizinhos. Além disso, ele buscou reduzir a dependência histórica do país em relação aos Estados Unidos. Embora a assistência norte-americana tenha diminuído em termos quantitativos, a influência dos EUA ainda é marcante em áreas como a estratégia antidrogas da Colômbia, o combate aos grupos insurgentes, o treinamento militar e policial, e até em questões econômicas. Dessa forma, não é possível restringir a análise da influência dos Estados Unidos a apenas uma área específica, pois envolve um conjunto de fatores que afetam a relação entre os dois países.

No front externo, a eleição de Barack Obama nos Estados Unidos trouxe uma reorientação significativa na agenda de segurança internacional do país. A agressiva Guerra ao Terror promovida por George W. Bush perdeu parte de sua intensidade, embora o combate ao terrorismo ainda permanecesse um tema importante na política de segurança norte-americana. Durante os mandatos de Obama, a assistência dos EUA à Colômbia, especialmente no que diz respeito à luta contra o narcotráfico e a insurgência, foi menos centrada na militarização e na abordagem do narcoterrorismo. O desinteresse de Obama em intervir diretamente nas negociações de paz na Colômbia reflete uma mudança de foco na política externa dos EUA, que passou a priorizar outras regiões globais.

Por outro lado, o presidente Juan Manuel Santos adotou uma postura bastante distinta em comparação a seu antecessor, Álvaro Uribe, tanto em termos de política interna quanto externa. No cenário doméstico, a posição de Santos frente às Forças Armadas Revolucionária

da Colômbia (FARC) contrastava fortemente com a de Uribe, que, atualmente no Senado, criticava duramente as negociações de paz iniciadas por Santos em 2012. A redução do poder das FARC nos últimos anos facilitou o início desses diálogos, que foram conduzidos de maneira menos militarizada.

No campo internacional, a política externa de Santos foi marcada por um maior distanciamento dos EUA e uma tentativa de estabelecer relações mais estreitas com os países vizinhos, promovendo uma maior autonomia da Colômbia em relação às questões internas e externas. Esse enfoque contrasta com a dependência em relação aos EUA e o distanciamento de países da região que caracterizou a política externa de Uribe.

É importante destacar que, embora a redução da assistência dos EUA à Colômbia em termos quantitativos tenha sido perceptível no final da década de 2000, as mudanças nas relações entre os dois países durante os mandatos de Obama (a partir de 2009) e Santos (a partir de 2010) se devem, em grande parte, a transformações tanto na política externa colombiana – com a diminuição da dependência em relação aos EUA em áreas como o combate às drogas e a aproximação com países historicamente adversários – quanto na política interna, com uma ênfase maior na condução de negociações de paz de forma mais autônoma e uma política antidrogas menos repressiva.

Outros temas, como o enfrentamento aos grupos armados ilegais, também foram abordados, já que estão profundamente ligados à questão das drogas e não podem ser considerados de forma isolada. É importante destacar que não se pode separar completamente todas as variáveis que afetam a relação entre Colômbia e Estados Unidos, nem as razões que influenciam o envio de ajuda por parte dos EUA ou o interesse da Colômbia em aprofundar seu alinhamento com esse parceiro de longa data. Este estudo teve como objetivo analisar como os governos colombianos se articularam no plano internacional para captar e moldar o uso de recursos via Plano Colômbia.

Diferentemente da maioria das pesquisas, que tendem a explorar essa relação pela perspectiva dos Estados Unidos, esta análise buscou focar, principalmente, no contexto colombiano. O grau de participação de determinados atores e a identificação de variáveis relevantes, como a organização política e institucional e a distribuição de poder internos influenciaram a implementação e execução do plano e as suas repercussões externa, diminuindo a dependência da política externa colombiana em relação aos EUA.

No entanto, é fundamental entender que não se pode explicar o maior protagonismo colombiano nas negociações confrontando a assimetria usualmente associada às relações EUA e América Latina sem considerar o papel dos Estados Unidos nesse processo. A

proposta deste trabalho foi mudar o foco da análise, ressaltando a visão colombiana, mas sem ignorar a influência significativa que os EUA ainda exercem sobre o país. Além disso, ficou evidente que a Colômbia tem conquistado mais autonomia para decidir seu rumo, sem a mesma subordinação que existia no passado.

Adicionalmente, vale mencionar que Santos, quando ocupava o cargo de Ministro da Defesa, provavelmente já havia notado a tendência de retração da ajuda americana sob a administração Obama. Isso levou a Colômbia a buscar uma diversificação maior do tipo de assistência que iria receber priorizando recursos socioeconômicos com legado duradouro e não apenas combativos além de diversificar parceiros e a estreitar os laços com outros países da região, refletindo um movimento estratégico de distanciamento dos Estados Unidos. O distanciamento crescente dos EUA permitiu à Colômbia adotar uma postura mais independente nas negociações de paz com as FARC, evidenciando, de maneira geral, um aumento da autonomia colombiana. A rejeição expressa pela sociedade colombiana no plebiscito sobre os acordos de paz com as FARC ilustra a oposição significativa a essa política interna contra-insurgente. O plebiscito deixou claro que uma parcela considerável da oposição colombiana se posiciona contrária às negociações de paz, o que repercutiu nas relações internacionais do país.

O conceito de "intervenção por convite", proposto por Tickner (2007), sugere que a Colômbia não se comporta como um mero "ator passivo" nas interações com os Estados Unidos. O "convite" implica que a Colômbia busca alcançar seus objetivos por meio de uma abordagem racional, ciente das vantagens, desvantagens e condicionantes dessa relação com os EUA. A decisão da Colômbia de "convidar" a potência hegemônica para atuar em suas questões internas se dá pela crença de que resolver seus problemas internos de forma soberana seria menos eficiente. A longa história de boas relações entre os dois países facilita que a Colômbia recorra à assistência externa e busque apoio interno para efetuar esse "convite".

Essa perspectiva contrasta com a noção de que a Colômbia se alinha incondicionalmente aos Estados Unidos em determinados momentos de sua história, apenas por falta de alternativas ou incapacidade de resolver autonomamente seus desafios internos. A intervenção por convite é, portanto, uma escolha deliberada dos decisores colombianos, que aceitam as condições do "termo" ao fazer o "convite" aos EUA. Enquanto Uribe utilizou essa estratégia para se alinhar mais fortemente aos Estados Unidos, Santos adota uma abordagem oscilante, afastando-se em certos temas e "convidando" os EUA a intervir em outros momentos.

Embora a administração Santos tenha uma postura mais autônoma em sua política externa, ainda é inegável que ela depende do apoio norte-americano em diversas áreas, especialmente nas questões econômicas e de segurança. Os recentes desdobramentos nas negociações do conflito armado, que perdura há mais de 50 anos na Colômbia, demonstram a tentativa de Santos de abordar a resolução do conflito de maneira mais independente, sem solicitar a intervenção dos Estados Unidos. Vale destacar que o tema dos acordos de paz com as FARC é complexo e exige uma análise mais aprofundada em estudos futuros.

É fundamental destacar que, em 24 de agosto de 2016, foi formalizado o Acordo Final entre o governo colombiano e as FARC, abordando cinco questões principais: reforma agrária, participação política, encerramento do conflito, tratamento das drogas ilícitas e reparação às vítimas (FARC-EP, 2016). As FARC almejavam a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para promover mudanças na Constituição após as negociações de paz, enquanto o governo optou por consultar a população. (PARÍAS; BEDOYA, 2022).

Conforme Buitrago (2011, p. 31-32), a opinião pública em relação às negociações de paz tende a ser simplista, pois a discussão se divide entre as opções de negociação ou guerra. É necessário evitar confrontos armados e buscar soluções baseadas nos princípios de um Estado democrático. O resultado do plebiscito gerou grande indignação e agitação social. Posteriormente, um novo documento foi elaborado, submetido e aprovado pelo Congresso, o que intensificou a polarização política, especialmente devido à oposição de figuras como o ex-presidente Álvaro Uribe.

Para que o acordo seja efetivamente implementado, são necessárias medidas urgentes para a reintegração social dos ex-combatentes após a desmobilização, uma vez que muitos deles carecem de formação educacional ou habilidades profissionais. Esse processo já havia sido observado nas desmobilizações de outros grupos armados ilegais entre 2002 e 2014, onde mais de 55.000 membros foram reintegrados por meio de programas de capacitação, apoio psicológico e educação básica. Contudo, muitos desses indivíduos retornaram à criminalidade, permanecendo à margem da sociedade e juntando-se a novos grupos paramilitares ligados ao tráfico de drogas. O Informe do Conselho de Direitos Humanos da ONU de 2008 (ONU, 2008, p. 14) aponta que a formação de novos pequenos exércitos conhecidos como Bandas Criminales (BACRIM) ocorreu com a inclusão de ex-combatentes, que reformulam o cenário do narcotráfico e do conflito armado no país (Isacson, 2014, p. 13-15).

Assim, no que diz respeito à assistência de segurança antidrogas dos Estados Unidos à Colômbia, é certo que essa continuidade ocorrerá, assim como a influência persistente na política interna e externa colombiana. O que resta a ser esclarecido é em quais termos e condições essa assistência será disponibilizada, se com maior ou menor subordinação aos interesses dos EUA na região e no país.

REFERÊNCIAS

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis: New Approaches**. 2. ed. Nova Iorque: Routledge, 2017.

ÁMBITO JURÍDICO. *Análisis de la normativa sobre derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ámbito Jurídico, 2022. Disponível em: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/revistas/edi01/doc/art4.pdf>. Acesso em: 03 de agosto de 2024

ARDILA, Martha Ardila. Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. **Papel Político**, Bogotá, v. 17, n. 1, p. 293-319, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n1/v17n1a11.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2024.

ARDILA, Martha. Colombia y México: hacia diplomacias democráticas de baja intensidad?. **Desafíos**, v. 27, n. 2, p. 221-252, 2015.

BERMÚDEZ, Andrés López. Colombia en la teoría de las relaciones internacionales. **Juegos de Poder**, p. 143. 2018.

BONIFACE, Dexter. Controlling Their Own Destiny: Latin American Agency in the Context of US Hegemony. **Latin American Research Review**, v. 55, n. 1, p. 176-183, 2020.

BORDA, Sandra. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?. **Colombia internacional**, n. 65, p. 66-89, 2007.

BORDA, Sandra; MORALES, Mateo. Colombia: la internacionalización de la paz. 2017. Anuario Internacional CIDOB 2016-17. Disponível em: 84 https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2016/colombia_la_internacionalizacion_de_la_paz.

BORDA, Sandra; ROJAS, Carlos. **Intervencionismo e Relações Assimétricas entre EUA e América Latina**. Bogotá: Editorial Pontificia, 2019.

BUITRAGO, Francisco. Una visión de la seguridad en Colombia. **Análisis político**, v. 24, n. 73, p. 31-32, 2011.

CARDONA, David Vásquez. *Disputas territoriales con el capital, las subordinaciones, paradigmas y modelos de desarrollo*. Ano, v. 16, p. 09-26, 2013.

CARREÑO, Alexander Arciniegas. **Relações civis-militares na América do Sul: o caso colombiano durante o Plano Colômbia (2000-2010)**. 2014.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. **¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad**. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013. Disponível em: <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/64>. Acesso em: 12 de outubro de 2024

CEPAL. **Relatório sobre Cultivo de Coca e Desenvolvimento na América Latina**. Santiago: 2020. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>. Acesso em: 28 de outubro de 2024.

COLÔMBIA. **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006**: hacia un Estado comunitario. Bogotá: Presidencia de la República, 2003. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.co/>. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

COLÔMBIA. **Política de Defensa y Seguridad Democrática: resultados y perspectivas**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2007. Disponível em: <https://www.mindefensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/transparencia>. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

CRANDALL, Russell. **Driven by Drugs**: U.S. Policy Toward Colombia. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008.

DANGOND, Claudia. **Drogas y política exterior colombiana**: del paradigma prohibicionista a la búsqueda de políticas alternativas. *Politica Exterior Colombiana*, p. 251. 2015.

DANE. Relatório: *Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad 2012*. Disponível em: <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/40>. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

DEA. **Informe anual sobre o combate ao narcotráfico**: estratégias e resultados. Washington, D.C.: Drug Enforcement Administration, 2015. Disponível em: https://www.dea.gov/resources/documents?f%5B0%5D=document_type%3A2431. Acesso em 10 de agosto de 2024.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS. *Plan Colombia: uma nova abordagem para a paz*. Washington, D.C.: **Departamento de Estado dos Estados Unidos**, 2001. Disponível em: <https://www.state.gov/countries-areas/colombia/>. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

DOS SANTOS FILHO, Joao Estevam; CEPIK, Marco Aurelio Chaves. United States and Colombia military relations: from the Plan Colombia to the Peace Agreement (2000-2018)/Relacoes militares entre Estados Unidos e Colombia: do Plano Colombia ao Acordo de Paz (2000-2018). **Meridiano 47**, v. 22, p. NA-NA, 2021.

DUBE, Oeindrila; NAIDU, Suresh. Bases, bullets, and ballots: The effect of US military aid on political conflict in Colombia. **The Journal of Politics**, v. 77, n. 1, p. 249-267, 2015.

EL ESPECTADOR. **Entrevista com Juan Manuel Santos**. Bogotá: 2010 Disponível em: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/expresidente-juan-manuel-santos-dice-que-dialogos-de-paz-con-el-eln-es-muy-incierto/>. Acesso em: 25 de setembro de 2024.

FILHO, João Estevam; CARREÑO, Alexander. Transformação das Forças Armadas da Colômbia no pós-conflito armado: mudanças no emprego doméstico e na atuação internacional. **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 57, p. 81-94, 2021.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. Contribuciones para la paz en Colombia. Bogotá: **Fundación Ideas para la Paz**, 2017. Disponível em: <https://ideaspaz.org/>. Acesso em 22 de Setembro de 2024

GAO (Government Accountability Office). **Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved**; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance. Out. 2018. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-09-71>. Acesso em: 19 jun. 2024.

GARCÍA, Mauricio et al. **Incorporación institucional de la periferia en Colombia: descentralización, regalías y el Plan Nacional de Consolidación**. 2012.

GARCÍA, Arturo;. Programas regionales de desarrollo y paz: Casos de capital social y desarrollo institucional. **Fundación Ideas Para la Paz–PNUD, Bogotá**, v. 6, 2002.

GARZÓN, Juan Carlos; BAILEY, John. **Displacement Effects of Supply-Reduction Policies in Latin America: A Tipping Point in Cocaine Trafficking, 2006–2008**. The handbook of drugs and society, p. 482-504, 2015.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. Transformações políticas na Colômbia do século XXI: conflito, acordo de paz e seus efeitos domésticos e internacionais. Revista Eletrônica da Anphlac, v. 20, n. 28, p. 338-363, 20 jun. 2020. **Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas (ANPHLAC)**. <http://dx.doi.org/10.46752/anphlac.28.2020.3850>. Disponível em: <https://revista.anphlac.org.br/anphlac/article/view/3850/3283>. Acesso em: 1 novembro de 2024

GONÇALVES, Fernanda Nanci. Estudos sobre Análise de Política Externa na Colômbia: um campo em construção| Studies on Foreign Policy Analysis in Colombia: a field under construction. **Mural Internacional**, v. 13, p. e67406-e67406, 2022.

GUÁQUETA, Alexandra. Las relaciones USA-Colombia: Una nueva lectura, Análisis Político, mayo-agosto de 2001, nº 43, pp. 32-54

GUZMÁN, Carlos. A Política Antidrogas na Colômbia e o Impacto Institucional. Bogotá: **Editorial Internacional**, 2010.

GUZMÁN, Jolie. **Internacionalizar el conflicto y el postconflicto en Colombia: una aproximación a las nuevas formas de cooperación**. In: Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022). Servicio Editorial= Argitalpen Zerbitzua, 2022. p. 499-537.

GUZMÁN, Sandra Borda. **La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe**. Universidad de los Andes, 2012. BORDA, 2016

GUZMÁN, Sandra. Multilateralismo en transición: La UNASUR. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, n. 10, p. 223-248, 2014.

HERZ, Monica. Brazil, Andean security, and US regional security policy. **Addicted to failure: US security policy in Latin America and the Andean Region**, p. 197-223, 2006.

HERZ, Monica. **Tensões na Política de Segurança dos EUA na América Latina**. In: Relações EUA-América Latina no Século XXI, 2014, p. 68-85.

HEY, Jeanne AK. Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy. **Third World Quarterly**, v. 18, n. 4, p. 631-658, 1997.

HUDSON, Valerie M. (Ed.). **Foreign policy analysis beyond North America**. Lynne Rienner Publishers, 2015.

IDMC. **Global Report on Internal Displacement**. Internal Displacement Monitoring Centre, 2016. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>. Acesso em: 16 de outubro de 2024

ISACSON, Adam et al. Time to Listen Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean. **Center for International Policy**, Latin America Working Group Education Fund. 2013.

KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S; BEASLEY, Ryan K. **The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective**. In: BEASLEY, Ryan K. et al (ed.). Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior. 2. ed. Los Angeles:Sage Publications, 2013. p. 1-26.

LANCASTER, Carol. **Foreign Aid in the Twenty-First Century**: What Purposes? In: Foreign Aid and Foreign Policy. Routledge, 2015, p. 39-60.

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. Colômbia: El Proyecto De Seguridad Democrática De Álvaro Uribe. **Nueva Sociedad**, Bogotá, v. 186, n. 4, p. 4-17, jul. 2003. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3129_1.pdf. Acesso em: 8 mar. 2022.

LONG, Tom. **Latin America Confronts the United States**: Asymmetry and Influence. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

LONG, Tom; BITAR, Sebastián; JIMÉNEZ-PEÑA, Gabriel. Domestic contestation and presidential prerogative in Colombian foreign policy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 39, n. 4, p. 466-482, 2020.

MAHONEY, Peter. Desenvolvimento Alternativo: Estudos sobre Agricultura e Combate ao Narcotráfico. Londres: Routledge, 2020.

MANUKHIN, Alexey. The US approach to cooperation with Colombia and Mexico on the issue of countering drug-trafficking. **Latin America**, n. 12, p. 6-25, 2020.

MARTÍNEZ, José Honorio. Las víctimas de la Ley de víctimas. **Revista Izquierda**, p. 16-20, 2012.

MARTÍNEZ, Sandra Leana García; OSPINA, Juan Ernesto Almeria. Afectaciones en la salud pública inducidas por el uso de glifosato en el Putumayo, Colombia. **El Centauro**, v. 10, p. 29-38, 2015.

MEJÍA, Daniel. **Evaluating Plan Colombia**. Innocent Bystander: Developing Countries and the War in Drugs, 2010.

MEJÍA, Daniel. Plan Colombia: an analysis of effectiveness and costs. **Center for 21st Century Security and Intelligence-Latin America Initiative**, 2016.

MENDEZ, Alvaro. **Colombian agency and the making of US foreign policy**: Intervention by invitation. Taylor & Francis, 2017.

MESQUITA, Rafael. Desenho de pesquisa, inferência e causalidade em ciência política e relações internacionais: uma introdução didática. **Revista Política Hoje**, v. 26, n. 2, 2017.

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. Indicadores de seguridad y defensa 2017. Disponível em:

https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 8 de agosto de 2024.

MINTZ, Alex; DEROUEN, Karl. **Understanding Foreign Policy Decision Making**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

MONROY, Camilo; SANCHEZ, José. **Política Externa Colombiana no Contexto do Plano Colômbia**. Bogotá: Universidad Nacional, 2020.

MONROY, Camilo; SANCHEZ, José. **Política Externa da Colômbia: O Impacto da Internacionalização da Guerra ao Terror**. Bogotá: Editora Colombiana, 2017.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign Policy Analysis: A Toolbox**. Quebec: Palgrave Macmillan, 2018.

ONU. **Informe sobre derechos humanos en Colombia**. Conselho de Direitos Humanos, 2008, p. 14. Disponível em: https://www.hchr.org.co/informes_anuales/. Acesso em: 13 de outubro de 2024.

PALMER, David Scott. **US Interventions in Latin America: A Historical Overview**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

PAPADAKIS, Maria; STARR, Harvey. Opportunity, Willingness, and Small States: the relationship between environment and Foreign Policy. **New directions in the study of foreign policy**, v. 4097432, 1987.

PARIAS, c; BEDOYA, Juan Camilo Mesa; OSSA, Gustavo Adolfo. Política exterior colombiana 2010-2014: ¿giro a la autonomía?. **Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad**, v. 12, n. 1, p. 267-291, 2017.

PARIAS, Gabriel; BEDOYA, Marta. A Transição entre Uribe e Santos: A Securitização e a Dependência Externa. **Revista de Política Internacional**, v. 23, n. 4, p. 122-138, 2016.

PARIAS, González; SÁNCHEZ, Muñoz. **Enfoques teóricos para abordar la política exterior**. Debate sobre la pérdida de la soberanía en el marco de las relaciones internacionales y los procesos de integración, 2020.

PASTRANA, Eduardo; CASTRO, Rafael. **Desafíos y escenarios para la política exterior colombiana en un contexto de posconflicto**. Perspectivas en seguridad y defensa en Colombia, p. 26-40, 2017.

PASTRANA, Eduardo; GEHRING, Hubert. **La política exterior colombiana de cara al posconflicto**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2017. Disponível em: 91

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=62156d53-272f-7966-3465-d085371a4942&groupId=287914. Acesso em: 1 mar. 2022.

PASTRANA, Eduardo; VERA, Diego. De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana. **Colombia: ¿una potencia en desarrollo**, p. 57-79, 2012.

PASTRANA, Eduardo; VERA, Diego. Fuerzas Armadas de Colombia: entre los retos para la superación del conflicto armado y las nuevas tareas en el posconflicto. S. Namihas (editora), El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. **Red de Política de Seguridad**, p. 45-72, 2018.

PÉCAUT, Daniel. La " guerra prolongada " de las FARC. **ISTOR Revista de Historia Internacional**, v. 37, p. 36-47, 2009.

PIZARRO, Eduardo; GAITÁN, Pilar. **Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: lights and shadows. Addicted to failure: US security policy in Latin America and the Andean Region**, p. 53-79, 2006.

PNUD. **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013**: Colombia rural, razones para la esperanza. Bogotá: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/razones-para-la-esperanza>. Acesso em: 25 de outubro

RAMÍREZ, Socorro. **El giro de la política exterior colombiana**. 2011a. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/el-giro-de-la-politica-exterior-colombiana/>.

RAMÍREZ, Socorro. **La política exterior de Santos frente a la de Uribe: cambios y continuidades**. 2011b. Disponível em: <https://razonpublica.com/la-politica-exterior-de-santos-frente-a-la-de-uribe-cambios-y-continuidades/>.

RIVERA, Diana Marcela Rojas; CRUZ, Adolfo León Atehortúa. A Política de Consolidação de Segurança Democrática: Balance 2006-2008. **Análisis Político**, v. 22, n. 66, p. 59-80, 2009.

RODRÍGUEZ, Erika M. Internacionalización del conflicto, del acuerdo y del postacuerdo. Evolución, continuidades y rupturas de una estrategia. **Análisis Político**, v. 30, n. 90, p. 194-208, 2017.

RODRÍGUEZ, Mateo. **Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018**. Evolution of Colombia's Foreign Policy in the Period 2002-2018. 2019.

ROJAS, Diana Marcela. Balance de la política internacional del gobierno Uribe. **Análisis político**, v. 19, n. 57, p. 85-105, 2006.

ROJAS, Diana Marcela. El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008). **Análisis político**, v. 22, n. 65, p. 111-126, 2009.

ROJAS, Diana Marcela. Estados Unidos En La Construcción De La Paz En Colombia. **Análisis Político**, Bogotá, v. 30, n. 91, p. 37-52, 1 set. 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-47052017000300037&script=sci_abstract&tlng=es.

ROJAS, Diana Marcela. Las Relaciones Colombia-Estados Unidos En El Gobierno Santos: ¿Llegó La Hora Del Post Conflicto? **Análisis Político**, Bogotá, v. 26, n. 79, p. 121-138, dez. 2013. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43323/44616>.

ROJAS, Ingrid Johanna. **Análisis de los alcances y las limitaciones de la implementación del Plan Colombia**. Su componente de lucha contra las drogas ilícitas y crimen organizado período 2002-2010. 2012.

D.; ROSEN, Jonathan D. The drug war in Colombia. **The US war on drugs at home and abroad**, p. 17-43, 2021.

RUSSELL, Roberto; CALLE, Fabián. La 'periferia turbulenta' como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. **Crisis del Estado e intervención internacional**, 2009.

RUSSELL, Roberto; CALLE, Fabián. Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 1, p. 167-189, 2022.

SÁNCHEZ, Fabio; CAMPOS, Sebastián. **La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz** (Santos' Foreign Policy: Strategy and Diplomacy for Peace). 2019.

SANTOS FILHO, João Estevam dos. **Hegemonia e relações militares: a influência norte-americana: os processos de transformação militar da Colômbia e do México no pós-Guerra Fria**. 2021.

SANTOS, Juan Manuel. Drugs. We can do better. **Americas Quarterly**, v. 10, n. 3,

2016. SANTOS, Marcelo. **O conflito colombiano e o Plano Colômbia**. EdUFRR, 2011.

SANTOS, Marcelo. Past and present in the Colombia-United States relations: the strategy of internationalization of the Colombian armed conflict and the guidelines of North American foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, 2010.

SANTOS, Paola. **La reconfiguración de la confrontación armada a favor del Estado**. 2014.

SÁTYRO, Natália; REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Reflexões sobre a produção de inferências indutivas válidas em ciências sociais. **Teoria & Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 13-39, 2014.

SHIFTER, Michael. The U.S. and Colombia: From Security to Peace. **Journal of International Affairs**, 2017.

SOLIDARITAT. Informe sobre a cooperação internacional para a paz na Colômbia. Bogotá: **Solidaritat**, 2022. Disponível em: <https://anistia.org.br/>. Acesso em: 15 de outubro de 2024.

SPOSITO, Italo Beltrão. **Introdução aos Métodos de Pesquisa em Relações Internacionais**. UFT, p. 72-80, 2023

TICKNER, A. et al. **Challenges in Colombia's changing security landscape: toward a shared vision of peace**. In: Latin American Studies Association Forum. Latin American Studies Association, 2018.

TICKNER, Arlene. **Intervención por Invitación: Legitimidade e Autonomia na Política Externa Colombiana**. Bogotá: Editorial Pontificia, 2007.

TICKNER, Arlene. **Narrando la historia del éxito: experticia en seguridad y política exterior en Colombia**. In: Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia., p. 239-262, 2017.

TOKATLIAN, Juan G. National security and drugs: their impact on Colombian-US relations. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 30, n. 1, p. 133-160, 1988.

UNITED STATES. Department of State. **Bilateral Relations Fact Sheet: U.S. Relations With Colombia**. Washington, D.C.: Department of State, 2023. Disponível em: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-colombia/>. Acesso em: 2 nov. 2024.

UNODC. **World Drug Report. United Nations Office on Drugs and Crime**, 2016. Disponível em: <https://www.unodc.org/wdr2016/>. Acesso em 12 de novembro de 2024.

USAID. **Colombia Program Overview**. United States Agency for International Development, 2013. Disponível em: <https://www.usaid.gov/document/usaidcolombia-program-overview> Acesso em: 20 de novembro de 2024

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria Del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, p. 86-110, 2005.

WILLIAMS, Eric et al. **Fragile States in the Americas**. Lexington Books, 2016.

WILLS-OTERO, Laura; BENITO, Christian Iván. De Uribe a Santos: cambios y continuidades de la política colombiana en 2011. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 32, n. 1, p. 87-107, 2012.

WITTKOPF, Eugene R. **American foreign policy: Pattern and process**. Thomson/Wadsworth, 2008. pg. 118-130.

YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen (Ed.). **Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos**. Editorial Biblos, 2005.