

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

VÍTOR SFREDO SOKAL LIMA

**ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA DA COLÔMBIA NO SÉCULO XXI: OS
GOVERNOS DE ÁLVARO URIBE E JUAN MANUEL SANTOS**

Porto Alegre

2022

VÍTOR SFREDO SOKAL LIMA

**ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA DA COLÔMBIA NO SÉCULO XXI: OS
GOVERNOS DE ÁLVARO URIBE E JUAN MANUEL SANTOS**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Orientadora: Prof.^a Dra. Adriana Iop Bellintani

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Lima, Vítor Sfredo Sokal
Análise de Política Externa da Colômbia no Século
XXI: Os Governos de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos
/ Vítor Sfredo Sokal Lima. -- 2022.
94 f.
Orientadora: Adriana Iop Bellintani.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Análise de Política Externa. 2. Colômbia. 3.
Álvaro Uribe. 4. Juan Manuel Santos. I. Bellintani,
Adriana Iop, orient. II. Título.

VÍTOR SFREDO SOKAL LIMA

**ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA DA COLÔMBIA NO SÉCULO XXI: OS
GOVERNOS DE ÁLVARO URIBE E JUAN MANUEL SANTOS**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Aprovado em: Porto Alegre, 06 de maio de 2022

BANCA EXAMINADORA:

Professora Dra. Adriana Iop Bellintani - Orientadora
UFRGS

Professor Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

Professora Dra. Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves
Centro Universitário La Salle-RJ

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a seus professores, servidores e funcionários pelo ensino de qualidade e pelas oportunidades proporcionadas no decorrer dos cinco anos de curso. Realizar a graduação em uma instituição de tamanho renome foi uma experiência única e enriquecedora, da qual levarei conhecimentos e memórias para toda a vida.

Dedico um agradecimento especial à Professora Adriana Iop Bellintani pela orientação e pelas enormes contribuições ao desenvolvimento deste trabalho. Sua atenção, sua disposição e seus conselhos foram essenciais em todas as etapas de elaboração da pesquisa.

Agradeço também a meu pai, minha mãe e meu irmão pelo carinho e pelo suporte desde o início dessa jornada até hoje. Obrigado por me encorajarem em todos os momentos a seguir em frente e por sempre acreditarem em mim. Sem o incentivo, a dedicação, o apoio e, principalmente, o amor de vocês, nada disso seria possível.

Estendo esse agradecimento a meus amigos Alexandre, Mariana, Bruna e João por serem uma fonte inesgotável de acolhimento e de felicidade ao longo de tantos anos de vida escolar e acadêmica. Obrigado pelos inúmeros momentos que compartilhamos juntos. Seria impossível chegar até aqui se vocês não estivessem ao meu lado.

Por fim, meu agradecimento àqueles que tornaram essa caminhada muito mais especial e divertida. Rafa, Luana, Fran, Pietra, Carla, Aline, Geórgia, Luiz e Larissa, tê-los como colegas e amigos foi um privilégio pelo qual sou extremamente grato. Desde o primeiro dia de aula, a amizade e a companhia de vocês trouxeram uma imensa alegria ao caos da universidade. Obrigado por me ajudarem a superar os obstáculos e por estarem presentes nos bons e nos maus momentos da graduação.

"El arte de vencer se aprende en las derrotas"

Simón Bolívar

"De nada sirven los triunfos si la paz no los corona."

Antonio Nariño

RESUMO

A presente monografia apresenta uma análise comparativa acerca da política exterior da Colômbia durante os governos de Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2018). Considerando as mudanças ocorridas no posicionamento internacional do país entre os dois períodos, o objetivo da pesquisa é o de identificar quais foram as causas que levaram a essa transformação. Tendo isso em vista, utiliza-se o embasamento teórico oriundo do campo de Análise de Política Externa, o qual conta com diferentes vertentes que atribuem importância a fatores explicativos em variados níveis de análise. A partir daí, a principal hipótese do trabalho é de que a atuação externa dos dois mandatários foi afetada por suas capacidades cognitivas e por suas motivações, fazendo com que seu processo decisório e, conseqüentemente, suas ações tenham sido distintos. O estudo está dividido em três seções, sendo a primeira delas dedicada a uma exposição sobre quatro abordagens provenientes da Análise de Política Externa. Já nos capítulos seguintes, o foco é direcionado à forma como cada um dos presidentes conduziu diplomacia colombiana durante seus mandatos, enfatizando as relações com os Estados Unidos e com os países vizinhos. Com isso, fica demonstrado que, enquanto Uribe limitou-se a promover o estreitamento da parceria colombo-estadunidense em torno da temática militar, Santos pretendia construir uma imagem internacional mais relevante e diversificada para a Colômbia, o que encontra correspondência com as teorias utilizadas. Essa mudança de postura reflete, portanto, a influência das características pessoais de ambos os presidentes sobre o manejo da política exterior colombiana, corroborando a hipótese acerca da aplicação do nível individual de análise a esse caso.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Colômbia. Estados Unidos. Álvaro Uribe. Juan Manuel Santos.

ABSTRACT

The following monograph presents a comparative analysis of Colombia's foreign policy during the governments of Álvaro Uribe (2002-2010) and Juan Manuel Santos (2010-2018). Considering the changes that took place in the country's international position between the two periods, the research aims to identify what were the causes that led to this transformation. With this in mind, the theoretical basis from the field of Foreign Policy Analysis is used, which has different strands that attribute importance to explanatory factors at different levels of analysis. From there, the main hypothesis of the work is that the external performance of the two representatives was affected by their cognitive abilities and motivations, making their decision-making process and, consequently, their actions different. The study is divided into three sections, the first of which is dedicated to an exposition of four approaches from Foreign Policy Analysis. In the following chapters, the focus is shifted to how the presidents conducted Colombian diplomacy during their terms of office, emphasizing relations with the United States and neighboring countries. With this, it is demonstrated that, while Uribe limited himself to promoting the strengthening of the Colombian-American partnership around the military theme, Santos intended to build a more relevant and diversified international image for Colombia, which corresponds to the theories presented. Therefore, this change in posture shows the influence of the personal characteristics of both presidents on the handling of Colombian foreign policy, corroborating the hypothesis about the application of the individual level to this case.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Colombia. United States. Álvaro Uribe. Juan Manuel Santos

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Bases contempladas no acordo militar entre Colômbia e Estados Unidos.....	49
Figura 2 – Áreas de atuação das FARC e local do acampamento bombardeado.....	54

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	VERTENTES TEÓRICAS DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	13
2.1	TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL.....	15
2.2	ANÁLISE COGNITIVA E PSICOLÓGICA.....	19
2.3	DECISÕES GRUPAIS E MODELO BUROCRÁTICO.....	24
2.4	INFLUÊNCIA DE FATORES DOMÉSTICOS.....	29
2.5	O MÉTODO COMPARATIVO NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	33
3	POLÍTICA EXTERNA NA GESTÃO DE ÁLVARO URIBE	36
3.1	ANTECEDENTES E PLANO DE GOVERNO.....	38
3.2	RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS.....	44
3.3	RELAÇÕES COM PAÍSES VIZINHOS.....	51
4	POLÍTICA EXTERNA NA GESTÃO DE ÁLVARO URIBE	59
4.1	ANTECEDENTES E PLANO DE GOVERNO.....	61
4.2	RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS.....	63
4.3	RELAÇÕES COM PAÍSES VIZINHOS.....	73
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
	REFERÊNCIAS.....	83

1 INTRODUÇÃO

A manutenção de uma relação privilegiada com os Estados Unidos foi um balizador fundamental do posicionamento internacional da Colômbia no século XX, com períodos de maior ou menor adesão a essa diretriz conforme a sucessão de mandatos presidenciais. No início dos anos 2000, a aproximação com Washington foi impulsionada devido à necessidade de obter apoio no combate às guerrilhas e aos cartéis do narcotráfico que espalhavam-se rapidamente pelo território do país, provocando assassinatos, sequestros e deslocamentos forçados de grandes contingentes da população. A Colômbia adentra o século XXI, portanto, exibindo uma política externa bastante centrada nos aspectos securitário e militar, com elevada participação dos Estados Unidos no gerenciamento do conflito armado que ocorria internamente. Tal caráter foi exacerbado com a eleição de Álvaro Uribe para a presidência do país em 2002, inaugurando uma nova fase de aproximação com a Casa Branca em prol da luta contra os grupos insurgentes que perdurou durante seus dois mandatos à frente do Poder Executivo. Seu sucessor, por outro lado, buscou promover uma reorientação na política externa colombiana por meio de uma atuação focada na pacificação interna e no pragmatismo nas relações diplomáticas. Sendo assim, a postura internacional da Colômbia foi modificada no decorrer da gestão de Juan Manuel Santos a fim de garantir que a luta armada entre as forças de segurança e as FARC fosse encerrada e que o isolamento da Colômbia fosse substituído pela cooperação regional e pela promoção do multilateralismo, sobretudo nos âmbitos do comércio e do investimento.

Tendo isso em vista, este trabalho foi elaborado com o intuito de responder a seguinte pergunta: “por que a política externa colombiana foi modificada entre os governos de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos?”. Para isso, foi estabelecida a hipótese de que o nível individual de análise é relevante para a elucidação desse caso, considerando, portanto, que as mudanças introduzidas no posicionamento internacional da Colômbia no decorrer desse intervalo de tempo sejam derivadas das diferentes características e capacidades cognitivas dos dois governantes. Sendo assim, o principal objetivo da pesquisa é o de identificar quais foram as causas que levaram à reorientação da política exterior colombiana no período de 2002 a 2018, estabelecendo uma comparação entre os dois presidentes no tocante ao manejo das relações diplomáticas do país durante seus respectivos mandatos.

A escolha do tema é justificada pela importância que as duas figuras tiveram no nível regional e internacional ao longo dos dezesseis anos contemplados pela análise. Tal como será visto adiante, é notável que ambos desempenharam um papel extremamente relevante na

condução das iniciativas que visavam encerrar o conflito armado vigente à época na Colômbia, o que, como consequência, provocou impactos significativos para além das fronteiras do país. Exemplos dessa proeminência são o recebimento da “*Presidential Medal of Freedom*” - maior condecoração concedida pelo governo dos Estados Unidos a um civil - por Uribe em 2009 e a premiação de Santos no Prêmio Nobel da Paz de 2016.

A pesquisa está dividida em três partes. Primeiramente, a seção seguinte será dedicada a uma exploração sobre o campo da Análise de Política Externa, do qual são provenientes as abordagens teóricas utilizadas para embasar a discussão. Além de examinar, de modo geral, como ocorreu seu desenvolvimento enquanto área de estudo, busca-se demonstrar como as relações exteriores podem ser observadas sob múltiplos prismas, os quais diferem na medida em que atribuem importância a fatores explicativos distintos. Nesse sentido, quatro dessas vertentes são apresentadas a partir de seus principais autores e contribuições para o referido debate, as quais abarcam temas como o uso da racionalidade por parte dos seres humanos, a incidência de aspectos cognitivos e psicológicos no processo decisório dos Chefes de Estado, o papel da burocracia no interior do aparato estatal e a influência de elementos domésticos sobre a atuação externa dos governantes.

O terceiro capítulo, por sua vez, aborda o manejo das relações exteriores da Colômbia durante os mandatos de Álvaro Uribe (2002-2010) com base em dois grandes tópicos: o eixo bilateral com os Estados Unidos e a dinâmica regional com o entorno sul e centro-americano. Além de mostrar como a projeção internacional foi concebida em seu plano de governo, constata-se como a agenda Bogotá-Washington foi dominada pelos assuntos securitários, ou seja, combate ao narcotráfico e ao terrorismo, e como ocorreu um profundo afastamento com os vizinhos, levando até mesmo à eclosão de crises e rupturas diplomáticas. Seguindo a mesma estrutura, o quarto capítulo faz a contraposição desse período com os oito anos da presidência de Juan Manuel Santos (2010-2018), quando a política externa passa a ser implementada com ênfase na construção de uma nova imagem da Colômbia perante o mundo. Assim, há um notável esforço para tornar a parceria colombo-estadunidense mais simétrica e mais abrangente em seu conteúdo, bem como um maior destaque para a projeção do país no continente através da participação em fóruns multilaterais e do aprimoramento das relações com outros governos. Em ambos os casos, busca-se salientar a influência dos mandatários sobre a condução da política externa e interpretar os acontecimentos por meio das teorias apresentadas anteriormente.

A análise é descritiva e comparativa, tendo como ferramentas primordiais de pesquisa a revisão de literatura especializada e a exploração de fontes primárias. Ao tratar das

diferentes vertentes da Análise de Política Externa, foi utilizada a bibliografia original de importantes autores de cada corrente, proveniente tanto de livros e manuais quanto de artigos científicos. Já para examinar as relações exteriores da Colômbia, emprega-se, além das fontes secundárias, documentos oficiais oriundos da Presidência da República e do Ministério de Relações Exteriores, especialmente discursos, declarações, comunicados e informes. Arquivos do governo norte-americano - através dos acervos da Casa Branca e do Departamento de Estado - e de organizações internacionais complementam a bibliografia consultada, a qual também inclui material jornalístico de veículos de imprensa.

2 VERTENTES TEÓRICAS DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A política externa pode ser entendida como o comportamento de um Estado em relação a outros no Sistema Internacional por meio de seus agentes autorizados, ou seja, os indivíduos que representam e conduzem os governos das entidades nacionais (TAYFUR, 1994). A política externa se distingue da política doméstica na medida em que sua implementação ocorre além dos limites territoriais do Estado, ainda que seu processo de elaboração esteja situado no nível interno junto com as demais áreas incluídas no escopo das políticas públicas. O papel desempenhado pela política externa, portanto, é o de intermediar a relação da unidade estatal com o ambiente internacional em que ela está inserida, delimitando uma fronteira entre a atuação doméstica do governo e suas ações no âmbito da política internacional e da diplomacia. Nesse sentido, a política externa pode ser compreendida através de fatores domésticos (personalidade dos tomadores de decisão, estruturas de governo, condições econômicas e localização geográfica do país, por exemplo) ou através de determinantes internacionais, de modo que outras disciplinas possam ser incorporadas para realização dos estudos (TAYFUR, 1994).

A Análise de Política Externa, por sua vez, foi o campo desenvolvido para integrar esse conjunto de variáveis de diferentes níveis em modelos teóricos que contemplam a interação entre os agentes tomadores de decisão e o ambiente onde suas ações são executadas. Para explicar essa dinâmica, é preciso levar em consideração que o contexto proporcionado pelo ambiente internacional (distribuição de poder entre países, influência de organizações intergovernamentais e interesses de atores não-estatais, por exemplo) elucida apenas parcialmente as decisões de política externa, visto que cada governo interpreta essas pressões de acordo com seus próprios critérios. Sendo assim, o exame aprofundado da política externa exige que fatores culturais, cognitivos e institucionais sejam englobados na pesquisa, de modo que o processo de formulação seja compreendido em sua totalidade até culminar no estágio de execução (MORIN; PAQUIN, 2018). A Análise de Política Externa, portanto, busca compreender como e por que um governante ou uma autoridade adota determinada medida conforme a condição específica em que ele se encontra, podendo resultar em uma ação, uma reação ou uma inação.

Uma das características mais acentuadas da Análise de Política Externa é a multidisciplinaridade, visto que um vasto conjunto de variáveis podem ser aplicadas no exame de uma decisão. As diferentes correntes teóricas do campo abrangem um leque de explicações que passam por atributos pessoais do Chefe de Estado, interesses de grupos

sociais, influência da opinião pública e estrutural institucional, entre outros, o que levou à incorporação da psicologia, da sociologia, da economia e de outras áreas ao estudo da política externa. Tamanha multiplicidade de abordagens é reflexo das inúmeras questões que podem emergir a partir da Análise de Política Externa, levando a necessidade de integrar perspectivas que enfatizam diferentes atores, dentro e fora do Estado, como forças que impulsionam a política externa (DRURY *et al*, 2010, p. 188).

Os níveis de análise, portanto, são elementos que desempenham papel fundamental nos estudos de Política Externa. Isso porque, em contraste com o campo das Relações Internacionais, que busca explicar fenômenos transnacionais e interestatais por meio de fatores ligados à estrutura do Sistema Internacional, a Análise de Política Externa prioriza em sua agenda de pesquisa os atores que tomam as decisões e os locais onde esse processo ocorre, abrindo espaço para que os elementos domésticos, tais como personalidade dos agentes do governo, grupos sociais e corpo burocrático, sejam incorporados às abordagens teóricas. Ainda não há consenso entre os pesquisadores da área no tocante à capacidade dos indivíduos de influenciar a definição e a execução da política externa, embora seja reconhecido que esse impacto pode ser exacerbado ou diminuído conforme as condições específicas em que eles estão inseridos (MORIN; PAQUIN, 2018). É preciso levar em consideração, por exemplo, que as características políticas e institucionais de cada país determinam o grau de centralização de poder em torno do Chefe de Estado. Além disso, suas motivações e seus interesses pessoais podem fazer com que ele tenha mais ou menos disposição para lidar com assuntos internacionais, a qual também pode variar de acordo com a importância ou a gravidade de cada situação.

Sendo assim, as seguintes seções do capítulo apresentam quatro abordagens distintas acerca do processo decisório que determina o rumo da política externa implementada pelos Estados, com foco nos atores que constituem a estrutura governamental e em como eles interagem entre si. Baseada nos preceitos da Teoria da Escolha Racional, a primeira das perspectivas abordadas concebe que os líderes políticos realizam suas escolhas por meio de uma avaliação racional das alternativas disponíveis, ao passo que as três seguintes destacam os diversos fatores que incidem sobre os indivíduos em posição de poder e que afetam significativamente a maneira como eles conduzem as relações exteriores de um país. Por fim, o último segmento do capítulo contempla uma exposição sobre o emprego do método comparativo na Análise de Política Externa e sobre como as vertentes teóricas discutidas contribuem para sua aplicação.

2.1 TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL

A Teoria da Escolha Racional foi aplicada ao estudo das relações internacionais com o intuito de introduzir uma abordagem metodológica mais rigorosa na avaliação das etapas do processo decisório e dos resultados obtidos a partir dele (ALDEN; ARAN, 2017). De acordo com essa perspectiva, a maximização da utilidade dos atores - ou seja, os Estados - é o principal objetivo dos formuladores de política externa, indicando que, ao identificar suas metas prioritárias, os meios disponíveis para executá-las serão escolhidos a partir do cálculo de custo-benefício para determinar quais contribuem para o sucesso do empreendimento com o menor ônus possível. Nesse sentido, a análise contempla as relações de troca entre os diferentes cenários visualizados a fim de definir qual alternativa melhor reflete os interesses estatais, de modo que a política externa implementada seja entendida como o produto das decisões tomadas por um ator unitário (o Estado) ao invés de uma escolha conjunta realizada por um grupo de indivíduos (ALDEN; ARAN, 2017).

Assumindo que as decisões são condicionadas pelo seu grau de racionalidade, em oposição à julgamentos morais ou valores éticos, essa abordagem considera que o comportamento dos atores é derivado de análises comparativas moldadas a partir de seus próprios critérios, as quais são realizadas com o intuito de analisar quais são as vantagens e as desvantagens vinculadas a cada uma das diferentes opções examinadas. Ao tratar sobre um regime internacional de proteção ambiental, por exemplo, é esperado que seus defensores sejam os países que teriam maiores ganhos (ou menores perdas) devido a sua adoção, tais como os menos poluentes e aqueles que são mais afetados pelos efeitos das mudanças climática, ao passo que as nações altamente poluidoras sejam propensas a oferecer resistência a fim de preservar seus interesses.

Tendo isso em vista, é possível conceber a noção de racionalidade por meio de três premissas: (1) os agentes são conscientes de suas próprias escolhas, ou seja, não são conduzidos por padrões involuntários de comportamento; (2) as diferentes possibilidades de ação - incluindo a opção de não agir - são continuamente classificadas por ordem de preferência, de modo que seu ordenamento possa ser modificado em razão de mudanças no ambiente; e (3) o rumo de ação será estabelecido com base na alternativa que maximiza a utilidade do ator, a qual será escolhida conforme a disponibilidade de informações e os riscos associados a ela. Além disso, cabe salientar que a Teoria da Escolha Racional não atribui a racionalidade apenas aos seres humanos, levando em conta que diferentes grupos (empresas,

instituições e Estados) podem ser examinados sob esse viés na medida em que eles sejam observados enquanto partes de um sistema (MORIN; PAQUIN, 2017).

Por outro lado, a capacidade dos atores de tomar decisões racionais é negativamente impactada pela assimetria de informações, o que implica na impossibilidade de identificar e ponderar adequadamente as alternativas disponíveis. Considerando o âmbito da política externa, as escolhas são realizadas com base nos fragmentos de dados acessíveis acerca dos interesses, das capacidades e das limitações dos demais Estados, as quais também podem ser distorcidas devido ao recebimento de informações incorretas. Nesse sentido, a ação dos agentes é condicionada pelo leque de opções que podem ser analisadas por eles a partir de seu conhecimento parcial sobre cada situação, visto que seria inviável esperar pela disponibilidade de todas as referências necessárias para a avaliação correta do cenário com que eles se deparam.

Apesar da dificuldade que a falta de informações robustas impõe ao processo decisório dos formuladores de política externa, a aplicação da Teoria da Escolha Racional possui como principal vantagem sua contribuição na formulação de modelos preditivos de comportamento, tendo em vista que, ao presumir que as unidades integradas em um sistema seguem uma lógica estável e uniforme, torna-se possível identificar um padrão de conduta que presumivelmente será aplicado em situações futuras (MORIN; PAQUIN, 2017). Tal princípio foi representado, por exemplo, na Teoria Cibernética de Herbert Simon (1982), a qual deriva dessa abordagem e demonstra o potencial de analisar decisões ulteriores com antecedência mesmo ao afastar-se da hipótese da racionalidade perfeita dos indivíduos. Segundo esse autor, a premissa das escolhas racionais não é condizente com as capacidades limitadas dos seres humanos, os quais não são capazes de captar toda a complexidade do ambiente ao seu redor. Desse modo, estando impossibilitados de assimilar todas as informações disponíveis para identificar possíveis rumos de ação e as consequências decorrentes, não seria viável esperar que a atuação dos agentes seja reflexo da busca pela maximização da utilidade em cada decisão (SIMON, 1982). A Teoria Cibernética, portanto, trabalha com o conceito de “racionalidade limitada”, indicando que a resposta dos indivíduos aos dilemas do mundo é optar pela primeira alternativa satisfatória colocada a seu alcance, sem que, para isso, seja realmente necessário examinar e descartar todas as outras.

Aplicada à Análise de Política Externa, a Teoria Cibernética está alicerçada em três premissas centrais. A primeira delas é de que os agentes consideram uma ação política satisfatória na medida em que ela contribui na manutenção de uma meta básica ou de algum atributo motivacional, os quais estão usualmente ligados a sua própria permanência no posto

que ocupam. Nesse sentido, o grau de satisfação proporcionado por determinada medida pode estar baseado em sua capacidade de ajudar a preservar o apoio popular ou de estimular o ritmo de desenvolvimento econômico do país, tendo em vista que, ao focar suas decisões em objetivos claros e bem definidos, os indivíduos acreditam que a dificuldade da busca por informações será significativamente reduzida. O segundo pressuposto é de que as políticas serão preservadas enquanto suas metas ou motivações estejam sendo atingidas em um nível aceitável, de modo que as mudanças ou correções sejam executadas somente quando os formuladores recebem uma resposta negativa que reduz sua satisfação. Por outro lado, não há incentivo para que a conduta externa seja modificada enquanto os resultados alcançados sejam vistos como positivos, o que ajuda a explicar o porquê da sua tendência de continuidade como política de Estado. A terceira hipótese, por sua vez, diz que, quando uma reação negativa gera um estímulo à realização de ajustes, o processo decisório não ocorre por meio de uma comparação simultânea entre as demais alternativas disponíveis, mas, ao invés disso, depende de uma avaliação sequencial das outras possíveis escolhas conforme elas surgem. Isso significa que, ao contrário da elaboração de uma análise comparativa complexa envolvendo diversas opções, a ação definida será aquela que consegue satisfazer primeiro as metas estipuladas pelo agente durante a formulação da política externa (SIMON, 1982).

A Teoria Cibernética, por fim, admite que, ao invés de usar o critério da maximização da utilidade, os formuladores de política externa baseiam suas escolhas no nível de satisfação proporcionado por determinada ação, exibindo um comportamento condicionado pela necessidade de adaptação ao ambiente. Assim, devido a sua racionalidade limitada e à complexidade do cenário em que atuam, os agentes optam pela continuidade ou pela mudança de suas medidas de acordo com um pequeno número de parâmetros, os quais podem ser identificados e integrados em um modelo de análise a fim de antecipar as reações de um Estado frente a obstáculos. A capacidade preditiva oriunda desse arcabouço teórico foi testada por Ostrom e Job (1986) em um trabalho que visava avaliar o emprego das Forças Armadas norte-americanas em operações internacionais entre 1949 e 1976, sendo o presidente identificado como o principal ator responsável pelo processo decisório no tocante à mobilização militar. A partir da premissa de que ele considera apenas dez variáveis para realizar essa escolha (três de caráter internacional, quatro domésticas e três relacionadas a sua situação política), a análise dos autores obteve 71% de sucesso na previsão das ocasiões em que o Chefe de Estado deu aval à utilização do exército estadunidense em conflitos externos. Além disso, 79% das vezes em que essa autorização não foi concedida foram corretamente indicadas no modelo (OSTROM; JOB, 1986). A conclusão do estudo, portanto, é de que o

arcabouço da Teoria Cibernética produziu um prognóstico eficaz para esses casos e que sua aplicação em eventos futuros deveria ser objeto de atenção, sobretudo para inclusão de mais variáveis relevantes no conjunto.

A Teoria da Escolha Racional também contribui para o surgimento do Modelo Poli Heurístico, em que, assim como no paradigma cibernético, a presunção de racionalidade dos indivíduos durante o processo decisório é aceita com ressalvas, de modo que outros elementos tenham sido incorporados à análise a fim de torná-la mais explicativa. A proposta dessa abordagem é de que as decisões são tomadas em duas etapas distintas, o que é reflexo da necessidade de simplificar os problemas para resolvê-los em face do alto nível de estresse e da limitação temporal presentes no cenário político internacional. Nesse sentido, a primeira parte da decisão é aquela em que o indivíduo descarta as alternativas consideradas inviáveis por um ou mais motivos com o intuito de reduzir seu leque de possibilidades, de modo que, no segundo passo, as opções remanescentes passem por uma nova avaliação em busca da escolha mais racional, ou seja, aquela que maximiza os benefícios e minimiza os riscos do ponto de vista político (MINTZ; DEROUEN, 2010). Alex Mintz (2004, p. 7), um dos fundadores da escola poli-heurística, explica:

“A teoria poli heurística identifica o processo por meio do qual os líderes tomam decisões, primeiramente simplificando as escolhas acerca de política externa ao focar em dimensões da decisão. Então, eles avaliam as alternativas restantes utilizando o processamento analítico. O leque de opções é reduzido a um tamanho mais funcional através do emprego de uma análise decisória não compensatória.”¹

Conforme a postulação de Mintz (2004), portanto, a primeira metade do processo decisório é caracterizada pelo foco do agente em uma ou mais dimensões da situação com a qual ele está lidando, sendo esse seu ponto de partida para definir quais opções serão descartadas por meio de uma “análise não-compensatória”. Com esse conceito, o autor postula que o objetivo mais importante em pauta durante essa etapa é o de “evitar grandes perdas políticas”, tendo em vista que elas não podem ser compensadas por ganhos em outras esferas. Segundo ele, o principal fator levado em consideração na fase de eliminação de alternativas é o custo doméstico que elas apresentam, indicando que, devido à necessidade de garantir a sustentação do governo (seja através de eleições, apoio legislativo, rivalidades partidárias ou elevado nível de aprovação popular), todas as opções capazes de provocar

¹ Poliheuristic theory identifies a process by which leaders make decisions by first simplifying complex foreign policy decisions while focusing on the dimensions of the decision. They then evaluate remaining alternatives using analytic processing. The set of alternatives is reduced to a more manageable size by employing a noncompensatory decision analysis.

impactos negativos no cenário político interno serão provavelmente rejeitadas mesmo que possam proporcionar benefícios significativos em outras esferas (MINTZ, 2004).

Em seu estudo, o exemplo utilizado para ilustrar a aplicação da Teoria Poli-Heurística na Análise de Política Externa é o da ocasião - ocorrida em março de 2003 - em que o parlamento da Turquia vetou a proposta norte-americana de enviar 62.000 soldados para o território do país a fim de dar início aos preparativos de um possível ataque ao Iraque. Nesse caso, Mintz (2004, p. 8) argumenta que a decisão foi tomada em face da grande oposição da opinião pública à entrada das tropas estrangeiras em solo turco, mesmo em um contexto em que o governo dos Estados Unidos oferecia um pacote de ajuda econômica de US\$ 30 bilhões e pressionava a União Europeia a aceitar o ingresso da Turquia no bloco. De acordo com sua abordagem teórica, os benefícios econômicos e militares advindos da cooperação entre Ancara e Washington não eram suficientes para compensar o impacto doméstico negativo que recairia sobre os parlamentares em caso de decisão favorável ao exército estadunidense. Porém, ainda conforme sua perspectiva, o governo turco avançou para a segunda etapa do processo decisório após a rejeição da alternativa considerada inviável, resultando na concessão do aval para que o espaço aéreo do país pudesse servir de passagem para os aviões militares da coalizão formada pelos Estados Unidos e seus aliados. Essa permissão, portanto, teria representado a opção mais racional para a política externa de Ancara a fim de maximizar ganhos e minimizar perdas, completando, assim, a dinâmica do processo decisório conforme o modelo da escola poli-heurística.

2.2 ANÁLISE COGNITIVA E PSICOLÓGICA

A crítica aos Modelos de Escolha Racional, por sua vez, está assentada no princípio de que a política externa é resultado da ação de seres humanos, ou seja, das pessoas que ocupam posições de liderança e que têm a responsabilidade de identificar problemas na arena política, realizar julgamentos acerca deles e, por fim, gerar uma síntese de todas as informações recebidas a fim de tomar uma atitude. A difusão dos estudos que examinam o impacto da psicologia na política externa, portanto, foi instigada pelo reconhecimento de que os Chefes de Estado exercem uma influência fundamental sobre a condução dos assuntos internacionais de cada país, de modo que os fatores cognitivos que condicionam seu processo decisório - tais como personalidade, experiências pessoais e percepções individuais - tenham se tornado objeto de atenção (ALDEN; ARAN, 2017). Essas abordagens consideram que a atuação humana na área de política externa ocorre em um ambiente extremamente complexo onde a

disponibilidade de informações é imperfeita, de modo que cada indivíduo esteja propenso a perceber as situações de forma subjetiva e, conseqüentemente, a tomar suas decisões a partir de uma visão distorcida da realidade. Sendo assim, a aplicação da racionalidade no âmbito da política externa seria debilitada a todo momento pelas limitações que incidem sobre as percepções individuais dos líderes de governo, o que, por conseguinte, determina sua capacidade de fazer escolhas dentro dos cenários nos quais estão inseridos.

De acordo com Stein (2016), o ponto de partida para o surgimento das pesquisas relativas à importância do processo de decisão dos indivíduos na política externa foi a chamada “Revolução Cognitiva” oriunda da Psicologia durante a década de 1970, fazendo com que os especialistas da área voltassem a examinar o modo como as pessoas formulam seus pensamentos e como isso reverbera em suas escolhas (STEIN, 2016). Segundo a autora, os trabalhos desenvolvidos a partir daí foram responsáveis por demonstrar os limites da racionalidade, a qual, ao contrário das expectativas preconizadas pelos trabalhos ligados ao modelo de escolha racional, sofre interferência de outros aspectos que também condicionam o funcionamento da mente humana e, conseqüentemente, afetam os julgamentos realizados por cada indivíduo. Entre esses fatores, o primeiro elencado em seu trabalho é a busca pela simplicidade, ou seja, a necessidade de tornar menos complexos os estímulos provenientes de um cenário de dúvidas e incertezas a fim de facilitar seu processamento. Com isso, ela indica que, para tomar uma decisão, os chefes de Estado precisam analisar determinado contexto e organizar as informações recebidas do ambiente externo com o intuito de melhor compreendê-las e, assim, atenuar a complexidade dos problemas a serem resolvidos. Isso significa que, inconscientemente, os agentes políticos responsáveis por tomar grandes decisões tendem a buscar referências em experiências passadas e em eventos históricos acerca das situações que ocorrem no presente ou que poderão ocorrer no futuro, ainda que, para isso, alguns detalhes e especificidades de cada conjuntura sejam desconsiderados (STEIN, 2016).

Nesse sentido, Khong (1992) utiliza o termo “analogia histórica” para descrever a prática de empregar aquilo que foi aprendido em eventos históricos na resolução de questões contemporâneas, possibilitando ao indivíduo fazer aproximações e inferências entre dois acontecimentos em períodos distintos. De acordo com ele, esse mecanismo é realizado a partir da observação de que, quando duas ou mais situações cronologicamente separadas possuem uma característica semelhante, é possível esperar que outras similaridades possam ser traçadas entre elas, assumindo, portanto, que existe uma simetria ou proporcionalidade entre o contexto presente e o passado. Tendo isso em vista, o autor afirma que as analogias são “recursos cognitivos” que contribuem para a tomada de decisão por parte dos agentes

políticos devido ao diagnóstico que elas ajudam a criar sobre cada cenário, o qual permite ao indivíduo examinar os seguintes aspectos: (i) a natureza da situação colocada diante dele, (ii) avaliar opções de ação, (iii) anteceder reações, (iv) prever chances de sucesso, (v) determinar aquilo que é moralmente correto e (vi) alertar sobre os perigos associados a suas escolhas (KHONG, 1992, p 10). Em suma, para lidar com as grandes quantidades de informações que precisam ser averiguadas no âmbito das decisões políticas, os indivíduos aplicam as analogias para simplificar, ordenar e interpretar aquilo que está ao seu redor, recorrendo frequentemente às memórias e ao conhecimento do passado para compreender o que ocorre no presente (KHONG, 1992).

A capacidade decisória dos seres humanos, de acordo com Tetlock (2006, p. 128), também é afetada por uma característica psicológica chamada de “conservadorismo cognitivo”, termo usado para designar a tendência demonstrada pelas pessoas de relutar em admitir seus erros e modificar suas crenças. Portanto, há uma predileção natural pelas informações que estão mais alinhadas com aquilo que contempla as convicções individuais já existentes em detrimento dos dados que divergem desse escopo, de modo que eles sejam desconsiderados durante a realização de escolhas e julgamentos. Esse padrão de funcionamento reflete-se, como consequência, na propensão ao conservadorismo ideológico, fazendo com que ideias e pensamentos sejam preservados mesmo em face de evidências que podem refutá-los. Segundo o pesquisador, a necessidade de defender opiniões e ideias contra contestações leva à emergência de um segundo aspecto, denominado de *"self serving attribution bias"*, o qual refere-se à maneira como os resultados de uma ação são interpretados. Nesse sentido, tal conceito faz referência ao hábito de atribuir o sucesso de um ato aos traços pessoais (inteligência, força ou velocidade, por exemplo) de quem foi responsável por executá-lo, ao passo que a ocorrência de fracassos é explicada pela incidência de fatores exógenos incontroláveis, tais como má sorte, dificuldade elevada ou condições inapropriadas (TETLOCK, 2006, p. 129). Com isso, o autor indica que os indivíduos acionam recursos de defesa para proteger suas crenças contra críticas ou divergências mesmo quando a contestação é embasada em fatos, o que, por sua vez, interfere no processo decisório e na capacidade de fazer escolhas.

Os estudos desenvolvidos ao longo das últimas décadas sobre as características da psicologia humana revelam, portanto, que os mecanismos de funcionamento da mente fazem com que a realidade seja sempre percebida de maneira distinta pelos indivíduos. A existência de inúmeros elementos formadores dos ambientes em que uma pessoa está inserida exigem que ela esteja omitindo alguns deles de sua interpretação a todo momento para ser capaz de

assimilar o restante, utilizando deduções e analogias para compensar a falta de referências ou para atribuir um significado completo a pedaços de informação absorvidos separadamente (MORIN; PAQUIN, 2017). Em relação à análise de cenários políticos, essa inclinação é ainda mais acentuada em razão das incertezas e dos riscos envolvidos em cada decisão, visto que, nesses casos, a realização de estimativas precisas e o cálculo de probabilidades são muito mais complexos. Essas dificuldades, por conseguinte, levam os agentes envolvidos nos processos decisórios a empregarem “atalhos” a fim de executar o processamento de informações em meio à instabilidade, o que, por sua vez, varia de acordo com o repertório de conhecimentos já possuídos pelo indivíduo. Isso significa que, em face de uma crise, a soma de entendimentos anteriores e a disponibilidade de novos dados impactam diretamente na capacidade de antecipar acontecimentos futuros, sendo esse um reflexo das tentativas - deliberadas ou não - de simplificar o contexto para fazer uma escolha (STEIN, 2016)

Margaret Hermann (1980), visando examinar o impacto das características pessoais de Chefes de Estado em seu comportamento no âmbito de política externa, emprega o termo “complexidade cognitiva” para descrever a capacidade dos governantes de estruturar e processar informações, o que, segundo ela, está relacionado ao “grau de diferenciação exibido ao descrever ou discutir outras pessoas, lugares, medidas políticas, ideais ou coisas”, o qual foi medido a partir de análises discursivas e da medição do uso de “palavras de alta complexidade” e “palavras de baixa complexidade” (HERMANN, 1980, p. 21). Em seu estudo, a habilidade cognitiva de um líder político exerce influência direta em suas interpretações e em seu estilo decisório, visto que isso afeta sua propensão a aceitar novos dados, sua preferência por assumir riscos e sua tolerância à ambiguidade. Nesse sentido, aqueles que possuem um baixo nível de complexidade cognitiva tendem a avaliar as situações às quais são expostos de forma dicotômica, o que, na política externa, faz com que as ações de outros Estados sejam rapidamente associadas a reflexos de inimizade ou aliança. Por conta dessa visão maniqueísta da realidade, esses indivíduos estariam menos inclinados a aceitar limitações impostas pelo cenário internacional e a realizar negociações, fazendo com que eles recorram com mais frequência ao uso da força militar para lidar com situações de conflito sem antes considerar as demais possibilidades de resolução (MORIN; PAQUIN, 2017).

Por outro lado, líderes com complexidade cognitiva mais elevada estariam mais propensos a aceitar uma solução ambígua em face de um dilema, ouvir as diferentes ideias de seus conselheiros, adaptar-se a mudanças, ponderar possibilidades, respeitar regimes internacionais e negociar acordos com seus adversários, de modo que utilizem com menos frequência a alternativa da coerção na resolução de problemas. Sendo assim, o processo

decisório desses governantes exibe um maior viés de racionalidade, tendo em vista que eles possuem mais facilidade para assimilar os estímulos provenientes do contexto em que estão atuando, e, assim, reunir um grande conjunto de informações e opiniões distintas a fim de entender os acontecimentos e planejar como reagir a eles (FOSTER; KELLER, 2014). O nível de complexidade cognitiva de um governante, por conseguinte, reflete na maneira como ele avalia riscos e toma decisões acerca do uso de recursos bélicos no âmbito das relações exteriores, uma vez que, ao serem confrontados com uma situação de conflito, essa característica interfere na disposição e na capacidade de considerar um maior número de possibilidades de resposta. Nesse caso, aqueles que exibem complexidade elevada tendem a avaliar com mais precisão as consequências da utilização da força, tais como o custo humano e as perdas econômicas, ao passo que seus antônimos possuem mais confiança na efetividade e no sucesso do emprego do aparato militar (FOSTER; KELLER, 2014).

Além da complexidade cognitiva, Herman (1980) analisa o efeito de outros três atributos na condução da Política Externa por parte de um Chefe de Estado, sendo eles: (1) crenças, (2) motivações e (3) estilo interpessoal. A primeira dessas características faz referência aos fundamentos que guiam a visão de mundo dos governantes e aquilo em que ele acredita, incluindo suas concepções acerca da natureza humana (pacífica ou conflituosa) e acerca dos objetivos que devem reger seu comportamento em relação a outros países. Segundo a autora, duas crenças que interferem na atuação política de um líder e que podem ser medidas através de seu método de análise discursiva são o nacionalismo e a convicção do indivíduo em sua capacidade de controlar eventos, ou seja, seu entendimento sobre a habilidade que ele e que o governo têm de influenciar aquilo que acontece com o país (HERMANN, 1980, p 20). As motivações, por sua vez, são as razões que levam um líder político a agir de determinada forma, tais como o desejo de ter mais poder ou a busca por alianças. Similarmente, Winter (1980) observa que as motivações de um líder político interferem significativamente em seu comportamento no tocante à condução das relações exteriores, identificando que a motivação por poder² está relacionada a uma política internacional agressiva, com menos propensão à negociação e mais militarização. Em contrapartida, quando o governante possui a ambição de executar um grande projeto³, sua política externa é mais receptiva à cooperação e à adesão a acordos, além de ser mais flexível a adaptações para alcançar os melhores resultados (WINTER, 1980, p. 76).

² *Power motive*, tradução nossa.

³ *Achievement motive*, tradução nossa.

O estilo interpessoal, por sua vez, são as características que definem como um Chefe de Estado lida com seus pares e interage com eles. Nesse caso, o principal atributo levando em consideração o grau de desconfiança do indivíduo em relação aos outros, ou seja, sua inclinação a ter dúvidas sobre as motivações e ações de outras pessoas (HERMANN, 1980). Por fim, a partir da junção de todos os elementos elencados, a autora associa determinadas combinações com traços de personalidade que podem ser identificados nos governantes e que, como consequência, afetam seus julgamentos e suas decisões no âmbito da política externa. Sendo assim, o líder com perfil agressivo está vinculado à pouca complexidade cognitiva, motivação por poder, desconfiança em relação aos outros, nacionalismo exacerbado e crença na sua capacidade de controlar aquilo que acontece em seu país, fazendo com que sua atuação externa seja pautada pelo forte desejo de preservar a soberania nacional e pelo baixo grau de engajamento com demais nações. Em oposição a esse estilo, o indivíduo possuidor de uma personalidade conciliatória é aquele que confia em outras pessoas e busca manter bons relacionamentos, possui maior complexidade cognitiva (de modo que consegue analisar mais opções antes de agir) e é menos adepto ao nacionalismo, tornando-o propenso a definir uma política internacional mais participativa e cooperativa.

2.3 DECISÕES GRUPAIS E MODELO BUROCRÁTICO

Além do foco no indivíduo responsável pela definição e pela implementação de política internacional de um país, notadamente o Chefe de Estado ou o Ministro de Relações Exteriores, estudos acerca da Análise de Política Externa também foram elaborados com ênfase na participação desses atores dentro de um sistema social (SNYDER *et al*, 2002). Presente no trabalho seminal “*Foreign Policy Decision Making*” de Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin, a concepção de sistema implica na existência de tipos específicos de relacionamentos e padrões de atividade com duração ao longo do tempo, de modo que suas características determinem em grande medida a maneira como o tomador de decisão interage com o ambiente. Os autores salientam que ignorar o contexto altamente volátil em que o processo decisório ocorre resulta na omissão de diversos fatores que influenciam o comportamento dos atores e, conseqüentemente, a ação estatal, visto que, para compreender como as escolhas são feitas, é necessário examinar igualmente as condições em que elas foram realizadas. Segundo eles, portanto, ao não levar em consideração o sistema social em que os agentes lidam com a política externa, o indivíduo passa a ser visto como se estivesse operando em um vácuo (SNYDER *et al*, 2002).

O sistema social descrito pelos autores é constituído por uma estrutura organizacional na qual estão inseridos os atores que participam do processo de formulação da política externa. Ainda de acordo com Snyder *et al* (2002, p. 77), as características desse ambiente são: (1) diferenciação de habilidades entre os membros da equipe; (2) objetivos específicos, limitados e hierarquizados; (3) especialização interna e divisão do trabalho; (4) distribuição desigual de poder, implicando na existência de níveis de autoridade e de relações de subordinação; (5) motivação entre os integrantes para cooperar em prol das metas definidas pela organização; (6) comunicação por meio da circulação de ordens, direcionamentos e informações; (7) relacionamentos formalizados para assegurar a continuidade do padrão de comportamento e a alocação de responsabilidades conforme as competências; e (8) profissionais sujeitos a códigos de conduta e procedimentos operacionais definidos em termos de posição e carreira. Assim, a abordagem apresentada no trabalho considera que as “unidades decisórias”, ou seja, os atores que participam do processo deliberativo, estarão ordenadas em uma estrutura organizacional que preconiza um conjunto de atividades e um arranjo de relacionamentos, os quais serão determinados pelas regras que regulam as atribuições e a realização de tarefas na unidade. Cada uma delas, portanto, possui uma forma de organização específica, estando condicionada pelo propósito de sua criação, pelos seus membros e pelas tarefas que irá desempenhar (SNYDER *et al*, 2002).

Por fim, os autores apontam que as unidades decisórias podem ser tipificadas a partir de diversos critérios, tais como o número de participantes envolvidos, o tipo de estrutura hierárquica (se os níveis de autoridade e a divisão de competências estão bem definidos), o ambiente institucional em que a unidade opera e a afiliação de seus membros, a relação com outras organizações (sobretudo no tocante ao grau de independência relativa), seu tempo de duração (permanente ou temporária) e, aquele que é indicado como um dos fatores mais importantes, o tipo de objetivo que pretende ser atingido (SNYDER *et al*, 2002). Tendo essa referência teórica como ponto de partida, Hudson e Day (2020) afirmam que muitos pesquisadores deram continuidade aos estudos que visam elucidar a formulação e execução de política externa com uma abordagem focada no processo decisório dentro de grupos. De acordo com eles, essa concepção da ação internacional dos Estados como resultado de uma decisão grupal pode ser abordada de diferentes formas, variando conforme o número de indivíduos e entidades que são levados em consideração na análise.

Hudson e Day (2020) explicam, primeiramente, a vertente que examina a dinâmica do processo decisório em um pequeno e seletivo grupo de indivíduos, a qual parte do pressuposto de que as discussões relacionadas à política externa muitas vezes ocorrem entre um conjunto

limitado de pessoas imbuídas da responsabilidade de debater alternativas até que uma opção seja escolhida. Nesses casos, as configurações estruturais do grupo, tal como a distribuição de poder entre os membros e o tipo de papel desempenhado por cada um deles, afeta de forma significativa seu funcionamento e impacta as escolhas tomadas dentro dele. Tendo isso em vista, estima-se que os grupos onde apenas um integrante detém a maior parte do poder decisório devem apresentar um comportamento diferente daqueles em que a autoridade está mais bem distribuída entre a equipe. Igualmente, a percepção que os participantes têm sobre sua função dentro do grupo também é heterogênea, de modo que alguns assumam uma posição de lealdade frente ao líder da equipe, buscando auxiliá-lo na promoção de suas ideias e de suas preferências, e que outros identifiquem que sua responsabilidade é representar os interesses de um órgão ou agência distinta, fazendo com que eles atuem como defensores de um ponto de vista externo. Além disso, existem integrantes que podem agir como agentes autônomos frente à equipe, ou seja, que não precisam concordar com a defesa de argumentos alheios. O nível de independência dos participantes, portanto, condiciona similarmente o desempenho do grupo durante o processo decisório, visto que o grau de autonomia dos indivíduos reflete-se no nível de dificuldade exigido para atingir um consenso ou uma decisão majoritária (HUDSON; DAY, 2020).

Hermann e Hermann (1989) realizam uma análise semelhante ao definir que, no tocante à política externa, uma equipe torna-se encarregada das decisões quando um indivíduo não tem a habilidade - ou não quer exercê-la - de determinar sozinho a posição a ser assumida pelo governo em face de um acontecimento. Assim, a autoridade é delegada a um grupo que reúne todos os agentes necessários para a avaliação do problema e que define propostas de ação por meio de um processo interativo entre seus membros, tal como é o caso do Comitê Central do Partido Comunista da China e do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos. Segundo autores, o fator mais relevante a ser observado é a rapidez com que os integrantes conseguem chegar a um consenso, visto que, em caso de demora, é mais provável que suas decisões sejam influenciadas por variáveis externas. Isso ocorre porque, ao tomar rapidamente uma decisão, os participantes não precisam continuar procurando informações para sustentar seus argumentos e, com isso, deixam de considerar elementos que não foram analisados previamente. Por outro lado, os indivíduos tendem a procurar maneiras alternativas de garantir a resolução do problema quando o desacordo persiste por mais tempo, levando-os a reinterpretar as informações disponíveis e a buscar novos recursos para corroborar suas visões. Além da distribuição de poder entre os membros do grupo e a percepção que cada um deles tem sobre suas responsabilidades, os autores apontam que o grau de homogeneidade

ideológica também é um fator que afeta expressivamente a deliberação do grupo, visto que o compartilhamento de valores e crenças semelhantes favorece uma compreensão uniforme acerca dos fatos. (HERMANN; HERMANN, 1989).

Irving Janis (1972), porém, salienta que o excesso de coesão em um grupo pode culminar em prejuízos a seu processo decisório. Na concepção do autor, os membros de uma equipe muito uniforme - onde, como consequência, a formação de consenso é rápida e fácil - estão propensos a manter a unanimidade entre si mesmo quando demais alternativas ainda não foram avaliadas, dando origem a um fenômeno denominado de “*groupthink*”. De acordo com Janis, isso ocorre porque duas “forças” são exercidas sobre o grupo a partir do momento em que ele é formado: a necessidade de resolver o problema que levou a sua formação e, paralelamente, o desejo de preservar seu próprio funcionamento. Devido ao estresse causado pela primeira e o medo de não encontrar uma solução para ela, os participantes passam a buscar dentro da equipe o suporte para resistir ao impacto psicológico que aquela responsabilidade impõe, reforçando a vontade de que o time continue operando de forma harmoniosa. Sendo assim, o “*groupthink*” acontece quando a segunda força passa a predominar sobre a primeira, de modo que, na visão de cada integrante, a perspectiva de falhar no cumprimento da tarefa torna-se menos negativa do que a eventual desestabilização do grupo, o que faz com que a busca pelo consenso seja exacerbada. Além disso, todos os membros tornam-se avessos à discordância pois temem a possibilidade de serem excluídos pelos demais caso manifestem uma opinião contrária, resultando na formação de uma unanimidade artificial que coíbe o debate e o compartilhamento de ideias.

Os impactos do *groupthink* no funcionamento do grupo, segundo Janis (1972), são prejudiciais ao processo decisório na medida em que sua disposição para avaliar racionalmente as opções disponíveis é substituída pelo desejo de preservar a coesão interna, de modo que a ponderação seja limitada a um número reduzido de possibilidades. Em face de duas escolhas em pauta, os integrantes tendem a descartar rapidamente uma delas a fim de seguir apurando informações que favoreçam a alternativa preferida, deixando de examinar argumentos contestatórios e de elaborar planos secundários para casos de falha. Aplicando esse conceito à Análise de Política Externa, o trabalho aborda dois eventos emblemáticos da atuação internacional norte-americana: a Invasão da Baía dos Porcos de 1961 e o desencadear da Guerra ao Terror em 2001 após os atentados do dia 11 de setembro. Em ambas as ocasiões, o autor salienta que os presidentes John F. Kennedy e George W. Bush, mandatários do país na época dos acontecimentos, estavam iniciando seus mandatos quando as decisões foram tomadas e possuíam conselheiros mais experientes em suas equipes. Esse contexto, segundo

ele, foi propício para a emergência do *groupthink*, tendo em vista que a necessidade de agir rapidamente e a facilidade para formação do consenso suplantaram o interesse da cúpula decisória do governo em seguir planejando e considerando outras possibilidades de ação.

Em paralelo aos trabalhos que abordam a importância dos pequenos grupos na elaboração da política externa, o papel da burocracia e das agências estatais também serviu de referência para a formulação de modelos explicativos acerca da dinâmica decisória que leva à definição do comportamento internacional dos Estados. Em "*Essence of Decision-Making*", Graham Allison e Zelikow (1999) desenvolvem o debate teórico existente até então sobre o impacto das estruturas administrativas na condução das relações exteriores a fim de questionar a concepção predominante à época da unidade estatal racional como motor do processo decisório. Nessa abordagem, a política externa é o resultado da interação entre múltiplas forças políticas oriundas das organizações burocráticas, as quais são responsáveis pela formação da estrutura onde as decisões serão tomadas. Sua relevância, nesse sentido, reside na função que elas desempenham na coleta de informações e na apresentação de linhas de ação aos membros do governo, além de serem responsáveis pelo estabelecimento da rotina operacional e dos procedimentos necessários na etapa de implementação. Assim, devido à diversidade de agentes envolvidos na preparação da política externa, sua configuração reflete a barganha e a negociação entre diferentes grupos em busca da maximização de interesses e da obtenção de recursos vis-à-vis os demais (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

A influência de uma agência estatal sobre o processo decisório depende, em grande medida, de sua cultura organizacional, ou seja, do entendimento de seus membros quanto à identidade e à função que ela deve executar. Essa percepção, por sua vez, é determinada pelo propósito de sua criação e pelo seu escopo de atuação, os quais servem de base para o estabelecimento de suas características no interior da estrutura burocrática, tal como orçamento, atribuições, competências, posição hierárquica e grau de autonomia. Em conjunto, esses atributos servem para definir a área em que ela terá prioridade na escala de autoridade e na distribuição de responsabilidades, ou seja, onde sua participação na tomada de decisão será maior frente às demais. Segundo Hudson e Day (2020), preservar ou aumentar essa esfera de influência é um objetivo primordial das organizações pois seu crescimento é acompanhado por ganhos na alocação de recursos e no número de funcionários destinados a ela, tornando-as resistentes às reformas administrativas que resultem em mudanças na divisão de poder dentro do governo.

A existência das organizações dentro do governo é justificada pela necessidade de reduzir a complexidade na execução de tarefas em todas as etapas do processo que leva a

tomada de decisão até a execução de uma ação, o que ocorre por meio de um esforço coordenado envolvendo todos os indivíduos que integram sua estrutura. A simplificação exige que os problemas de difícil resolução sejam divididos em partes menores, tornando-os mais fáceis de compreender e de solucionar de acordo com os conhecimentos que a organização já possui. Sendo assim, para lidar de forma eficiente com as situações que demandam sua resposta, o corpo burocrático desenvolve procedimentos operacionais padronizados a fim de reduzir o intervalo de tempo entre a identificação do problema e a definição da ação necessária para resolvê-lo, de modo que seja possível evitar a constante repetição do trabalho já efetuado. Essa prática, no entanto, faz com que as agências estejam predispostas a interpretar ordens com base em padrões de atuação já conhecidos, o que reflete-se na utilização constante do mesmo conjunto de conhecimentos e habilidades ao executar tarefas. Como resultado desse comportamento, tais grupos tendem a exibir uma dificuldade na adaptação a mudanças e elevada rigidez no cumprimento de suas funções, além de objeção de incorporação de novos conhecimentos em sua rotina de trabalho. Nesse sentido, Hudson e Day (2020) concordam com Allison e Zelikow (1999) ao apontar que o impacto dos organismos burocráticos também está presente na etapa de implementação da política externa, visto que seu entendimento e seu desempenho quanto às diretrizes recebidas afetam em grande medida a concretização das decisões tomadas pelo governo.

2.4 INFLUÊNCIA DE FATORES DOMÉSTICOS

Além do papel dos Chefes de Estado e da participação do corpo burocrático na formulação da política exterior, a complexidade do processo decisório levou ao surgimento de pesquisas que visam compreender a importância de elementos alheios ao aparato estatal - mas ainda confinados sob sua jurisdição - na condução de assuntos externos. Desse modo, tal abordagem desafia a concepção tradicional de que as relações internacionais de um país são determinadas unicamente por objetivos relativos à segurança nacional, considerando, ao invés disso, que os interesses de grupos domésticos também são refletidos nas decisões e nas ações executadas. Segundo Alden e Aran (2017, p. 92), essa vertente da Análise de Política Externa tem como premissa central que a política exterior é produzida e legitimada pelo Estado, ainda que suas fontes estejam presentes na esfera interna. Por conta disso, os atores domésticos buscam ativamente a capacidade de moldar o processo decisório e, a partir daí, orientar as escolhas realizadas pelo governo a favor de seus interesses particulares, levando-os a

empregar diversos meios para atingir esse objetivo, tais como oferta de financiamento e exibições de mobilização política.

A concepção de que fatores domésticos desempenham um papel e exercem influência sobre a política externa está assentada em uma perspectiva pluralista acerca das relações entre Estado e sociedade, onde uma miríade de atores sociais atuam no cenário interno a fim de atingir as instituições estatais e interferir no processo decisório. Entre esses atores, os grupos de interesse são entendidos como aqueles com capacidade de oferecer recursos de financiamento e gerar mobilização política, proporcionando suporte eleitoral ao governo e a partidos políticos em troca de apoio em prol de uma causa (ALDEN; ARAN, 2017). Tais grupos podem ser classificados conforme o tipo de interesse defendido por eles, incluindo lobistas, movimentos de ativismo social e nichos eleitorais constituídos por minorias étnicas ou religiosas, assim como representantes de setores econômicos, como indústrias e agronegócio. De modo geral, sua atuação em torno da política externa ocorre por meio da ênfase em um aspecto bem delimitado, visando orientar a ação do governo em um ponto restrito de sua agenda internacional (política comercial, por exemplo).

A opinião pública, por sua vez, remete a uma parcela muito mais ampla e heterogênea da população nacional, a qual é desprovida da organização necessária para exprimir uma demanda unificada. Assim, ao contrário dos grupos de interesse, a opinião pública não advoga a favor de uma decisão específica, mas define um parâmetro entre aquilo que é ou não é aceitável. Ela, portanto, pode impor restrições à formulação da política externa sem que isso implique na adoção de determinada medida, servindo apenas como um balizador do processo decisório. Em países democráticos, a influência da opinião pública sobre a política externa também está intimamente ligada à necessidade de preservar a aprovação popular em um patamar elevado a fim de angariar votos do eleitorado, fazendo com que a reação social seja um fator levado em consideração pelos políticos no momento de realizar escolhas relativas a assuntos internacionais de alta visibilidade, tais como imigração, ações militares, luta contra o terrorismo e negociação de acordos ambientais (MORIN; PAQUIN, 2018).

Sendo assim, a interação de atores sociais com órgãos, agências e representantes do governo é vista como uma fonte de influência relevante sobre a orientação da política externa, o que depende, por sua vez, da maneira como a estrutura institucional é organizada e de quais são os canais de acesso existentes para que esse contato ocorra. A formatação das relações entre Estado e sociedade é, portanto, um dos aspectos cruciais na determinação do nível de ingerência de fatores domésticos sobre a política internacional, variando em grande medida conforme o regime político e o modelo econômico implementado em cada país (ALDEN;

ARAN, 2017). Essa relevância é atribuída devido ao modo como o arranjo institucional e político interno incide sobre a canalização das demandas sociais em direção ao aparato estatal e sobre como elas serão respondidas, visto que é nesse espaço onde são desenvolvidas as negociações entre diferentes grupos de interesse.

Uma das distinções mais claras entre tipos de regime político utiliza como principal critério o grau de autoridade exercida pelo Estado sobre a sociedade. Em países liderados por figuras altamente autoritárias, por exemplo, a população civil tem poucos ou nenhum canal de acesso para manifestar suas opiniões perante a administração estatal, limitando profundamente sua capacidade de exercer influência sobre a agenda externa. Nesse contexto, a ausência de liberdade de expressão, a repressão contra formação de grupos de interesse e as restrições impostas aos meios de comunicação fazem com que a atuação internacional do governo seja definida a partir da visão do líder ou de seu partido político, ainda que a aprovação do público seja buscada a fim de garantir a estabilidade do poder. Conforme aponta Breuning (2007, p. 121), apesar da restrição à presença de atores sociais no processo decisório, alguns segmentos da sociedade preservam certo grau de participação no debate político mesmo sob a gestão de um regime repressivo. A autora destaca, nesse sentido, a importância dos militares para sustentação da autoridade política nesses Estados, garantindo a eles um grande peso na orientação do comportamento externo do país.

Em países democráticos, por outro lado, a sociedade civil dispõe de mais alternativas para manifestar demandas ao poder público e, com isso, afetar o resultado do processo decisório realizado pelo Chefe de Estado e pela burocracia estatal. Assim, fica mais evidente o impacto que a configuração institucional exerce sobre a relação entre governo e cidadãos, visto que o número de pontos de contato varia conforme o modelo político adotado. Sobre esse tema, Thomas Risse-Kapen (1991) argumenta que o efeito da opinião pública na política externa de democracias liberais depende da estrutura doméstica e do processo de formação de coalizões no interior do aparato estatal, sustentando sua análise em uma comparação acerca da resposta de quatro países (Estados Unidos, França, Alemanha Ocidental e Japão) frente às políticas soviéticas durante a década de 1980. Segundo o autor, a estrutura doméstica refere-se à natureza das instituições políticas, às características básicas da sociedade e aos arranjos organizacionais que transmitem as opiniões populares para o sistema político. É ela, portanto, que determina a maneira como o governo reage às demandas sociais. O processo de formação de coalizões, por sua vez, engloba os mecanismos de representação de interesses de partidos políticos e de grupos de pressão, responsáveis por ligar o ambiente social ao sistema político.

Ainda de acordo com ele, “esse conceito enfatiza a habilidade dos atores de criar consenso a favor de suas políticas entre grupos relevantes da elite” (RISSE-KAPEN, 1991, p. 485).

Examinando, primeiramente, as características da estrutura doméstica dos quatro países selecionados, o autor destaca que os Estados Unidos e a França representam os dois extremos opostos da comparação. Por um lado, o governo norte-americano é aquele que exibe o maior grau de fragmentação em matéria de política externa e política de segurança, onde o processo decisório é permeado por constantes divergências entre o Pentágono, o Departamento de Estado e o Conselho de Segurança Nacional. Além disso, a autoridade exercida pelo Congresso na condução das relações exteriores é maior do que em outras democracias liberais, o que, para o autor, é explicado pela limitada influência do Poder Executivo sobre as decisões legislativas e pela necessidade de obter aprovação de dois terços dos congressistas para realizar a ratificação de tratados internacionais. Já a estrutura política da França é formada pelo aparato estatal mais forte e mais centralizado vis-à-vis os demais, com ampla concentração de poderes presidenciais no tocante à definição da política exterior. Além disso, ao contrário do caso estadunidense, a participação do Parlamento francês em assuntos externos é marginal, garantindo ao Poder Executivo a primazia sobre o processo decisório (RISSE-KAPEN, 1991).

Em relação ao processo de formação de coalizões, a mesma disparidade é apontada: enquanto o sistema político interno dos Estados Unidos é caracterizado por constantes mudanças nas associações, alianças e rupturas entre grupos de interesse, as elites e partidos políticos franceses possuem uma visão consensual acerca da agenda externa, contribuindo novamente para o controle do presidente sobre a atuação internacional e sobre a adoção de medidas de defesa. Com base nessa comparação, o autor sustenta que o impacto da opinião pública sobre a política exterior difere significativamente nos dois casos, visto que o modelo descentralizado dos Estados Unidos e a constante negociação entre os setores da sociedade civil favorecem a criação de espaços onde manifestações e demandas populares podem ser transmitidas para o governo, ao passo que o regime altamente centralizado da França restringe os pontos de contato do aparato estatal com a sociedade, estimulando a manutenção de um consenso já definido sobre a projeção internacional do país. Assim, de acordo com as evidências empíricas examinadas, sua conclusão é de que a estrutura do aparato estatal é a variável interveniente entre a opinião pública e a política exterior, de modo que, mesmo em face de pressões externas semelhantes, a variação na resposta de cada Estado pode ser explicada pelas diferenças no grau de participação dos grupos sociais e das elites no processo decisório (RISSE-KAPEN, 1991).

2.5 O MÉTODO COMPARATIVO NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A análise de política externa tem como ponto de partida a indagação de porquê um Estado agiu de determinada forma em suas relações exteriores e de como ocorreu o processo decisório que culminou nesta ação, utilizando as informações encontradas para identificar arquétipos de comportamento e para formular explicações acerca dos fatos. Tal abordagem tem como intuito examinar os fatores que influenciam a conduta estatal de modo geral, o que pressupõe a rejeição da ideia de que cada evento é único. O método comparativo, portanto, é empregado a fim de examinar as diferenças e as similaridades na política externa implementada em diferentes épocas, regiões ou áreas temáticas, selecionando o objeto a ser estudado e apontando seu padrão de comportamento. Nesse sentido, Kaarbo, Lantis e Beasley (2013, p. 5) afirmam:

A fim de descobrir similaridades e diferenças entre políticas externas, nós usamos o "método comparativo". O método comparativo envolve selecionar o que examinar (nesse caso, Estados e suas políticas externas) e determinar padrões. É comparativo porque envolve a comparação de dois ou mais Estados, ou, em alguns casos, um Estado em diferentes períodos para determinar similaridades e diferenças.⁴

A partir da comparação, o objetivo pretendido é o de gerar um conhecimento generalizado acerca dos eventos, ou seja, que não esteja limitado àquela ocasião específica e que sirva como uma ferramenta preditiva para antecipar ações semelhantes no futuro, tornando-a mais útil do que a simples descrição de fatos históricos (BREUNING, 2007). Tendo isso em vista, a análise de política externa inicia com a seleção de teorias que indicam diferentes fatores ou forças influentes sobre o comportamento internacional de determinado Estado ou Estados, estabelecendo uma relação causal entre a ação ou decisão examinada e aquilo que contribui para sua ocorrência. Nessa concepção, as causas são os motivos que levam o formulador de política externa - ou seja, o indivíduo responsável pela decisão - a escolher uma alternativa entre as diversas opções disponíveis durante o processo decisório, colocando sua escolha como a explicação para o fato observado. Esse fato, por sua vez, representa um resultado que depende da causa para sua ocorrência, sem a qual ele não existiria ou seria modificado. Na análise de política externa, portanto, o estabelecimento da relação de causa e efeito implica na presença de variáveis independentes (as causas) e de

⁴ In order to discover similarities and differences across foreign policies, we use the "comparative method." The comparative method involves selecting what to examine (in this instance, states and their foreign policies) and determining patterns. It is "comparative" because it involves comparing two or more states or, in some cases, one state at different time periods to determine similarities and differences.

variáveis dependentes (os efeitos), de modo que seja possível delimitar por que as decisões foram tomadas e quais foram suas consequências (BREUNING, 2007).

Segundo Kaarbo, Lantis e Beasley (2013), as forças que influenciam a política externa podem ser agrupadas em duas grandes categorias: os fatores “fora do Estado” e os fatores “dentro do Estado”. O primeiro grupo aponta para o ambiente internacional como a fonte de explicações para o comportamento estatal, pressupondo que a estrutura de organização do sistema e as ações das demais unidades são os principais condicionantes das relações exteriores. De acordo com essa concepção, todos os Estados estão inseridos em um contexto internacional que impõe limites a seus atos devido à distribuição desigual de capacidades materiais, entendidos tanto em termos de recursos econômicos quanto de poder militar. Sendo assim, por conta da dinâmica interestatal e do contato com outros atores (organizações internacionais, corporações e empresas transnacionais, por exemplo), a margem de manobra da política externa torna-se mais restrita e fica condicionada pela necessidade de reagir às pressões sistêmicas.

A segunda categoria, por outro lado, busca esses determinantes no contexto interno de cada país, tais como as características do modelo político doméstico, as interações entre sociedade civil e grupos sociais com o governo, o funcionamento das organizações burocráticas e a atuação dos Chefes de Estado. Nesse sentido, a grande diversidade de culturas, formatações institucionais e de atributos pessoais dos governantes estimulam a orientação da política externa de forma distinta em cada país, ainda que todos eles estejam pressionados pelas regras do mesmo sistema. Além disso, ao invés de considerar que as escolhas são tomadas com base na racionalidade e no cálculo de interesses, essas abordagens aceitam que o processo decisório pode ser negativamente afetado por diversos fatores, tais como situações de estresse elevado, falta de informações ou necessidade de reagir a crises no ambiente doméstico (KAARBO; LANTIS; BEASLEY, 2013).

Ainda de acordo com Kaarbo, Lantis e Beasley (2013), cada uma dessas categorias contempla um grande número de teorias, as quais, conforme exposto nas subseções anteriores, buscam em um ou mais elementos os fatores mais influentes sobre o comportamento internacional dos Estados. Sendo assim, as próximas seções apresentam um panorama sobre a evolução da política externa da Colômbia durante os mandatos dos presidentes Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos, enfatizando suas características individuais e a maneira como suas percepções impactaram a condução das relações exteriores do país.

A partir do arcabouço preconizado pelo método comparativo, o intuito é o de destacar as diferenças entre os dois períodos examinados, considerando como variável independente a

mudança de paradigma na condução da política exterior colombiana. Conforme será demonstrado nos dois capítulos seguintes, a formulação das relações internacionais durante o governo Uribe está associada a uma visão de viés mais conservador e militarista, privilegiando objetivos estratégicos de defesa e segurança através da aproximação com os Estados Unidos. Já na gestão de Santos, a definição de prioridades do Poder Executivo é baseada em um paradigma liberal mais colaborativo e focado no âmbito comercial, no qual há espaço para o desenvolvimento de parcerias e de uma inserção diplomática ativa para além do eixo Bogotá-Washington. Com isso, pretende-se concluir que a ocorrência da variável dependente, ou seja, a alteração do posicionamento externo do país, foi causada por essa mudança, a qual reflete o modo como cada mandatário interpretava a situação interna do país e enxergava soluções para os problemas apresentados diante deles.

3 POLÍTICA EXTERNA NA GESTÃO DE ÁLVARO URIBE

O surgimento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e de outras guerrilhas⁵ na Colômbia ocorre em meio a um período conhecido como “La Violência”, o qual, iniciado em na década de 1940, foi caracterizado pelo aumento do radicalismo partidário e de avivamento das confrontações armadas entre organizações políticas antagônicas. Esse grande conflito entre as forças ideológicas do país perdurou até 1964 e deixou um saldo de mais de 200.000 vítimas fatais (SIERRA, 2017).

Em um contexto de repressão do governo colombiano sob a gestão do Partido Conservador, a reação armada de grupos opositores - liberais e comunistas - emerge, especialmente nas zonas rurais, como uma forma de defesa contra assassinatos e deslocamentos forçados. No entanto, na medida em que os primeiros foram gradualmente desmobilizados através da reincorporação do Partido Liberal ao sistema político, os últimos permaneceram excluídos dos mecanismos de representação e seguiram em combate contra as forças do Estado, levando-os a se organizar e a desenvolver estruturas de poder nas zonas remotas em que a autoridade estatal era mais escassa. Devido ao ambiente internacional delineado pela Guerra Fria e o medo do avanço do comunismo no país, especialmente após a ascensão de Fidel Castro em Cuba, o governo colombiano optou pela crescente utilização das Forças Armadas contra os insurgentes, o que contribuiu para o abandono do modelo de autodefesa campesina em prol da criação de guerrilhas com maiores capacidades econômicas, políticas e militares (SIERRA, 2017; OTIS, 2014). Sendo assim, nasce o Bloco Sul, grupo armado formado em 1964 através da união de contingentes separados que atuavam em regiões próximas, o qual, após dois anos, adotou o nome de Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). É a partir desse momento que essa organização passa a estar articulada em torno de um projeto político bem definido, tendo como principais objetivos o avanço da luta comunista e a obtenção do poder estatal (OTIS, 2014).

Contando inicialmente com 350 integrantes, as FARC representavam, nesse momento, apenas uma das guerrilhas que atuavam na Colômbia, tendo suas atividades concentradas em alguns locais e crescendo gradativamente em número de combatentes, os quais somavam quase 1.000 pessoas no final da década de 1970 (SIERRA, 2017). A partir de 1982, no entanto, o grupo adota uma tática mais ofensiva e intensifica o recrutamento de novos

⁵ Guerrilhas são definidas como formações irregulares de combatentes que entram em choque com um exército regular. Os objetivos perseguidos através desse tipo de luta armada possuem mais viés político do que militar, tal como a destruição de instituições existentes e a emancipação social da população, de modo que aproxima-se do conceito de “guerra revolucionária” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

membros a fim de incrementar sua força de combate, levando-o a expandir suas fontes de financiamento para além das práticas criminosas comumente realizadas até então, o sequestro e a extorsão. Para isso, foi estabelecida uma taxa sobre os produtores e traficantes de drogas que atuavam nas áreas controladas pelo grupo, a qual também era cobrada dos fazendeiros que cultivavam a matéria-prima. Posteriormente, na década de 1990, as FARC foram beneficiadas pelo desmantelamento dos grandes cartéis de Medellín e de Cali, o que levou ao surgimento de organizações menos poderosas de narcotraficantes que recorriam à guerrilha para a proteção de suas operações (OTIS, 2014). Seu desenvolvimento daí em diante é mais acelerado, atingindo 6.000 membros em 1989 e 10.000 em 1993, o que foi acompanhado por um aumento de sua presença em todo o país e por mais beligerância nas ações contra o Estado.

As FARC, no entanto, não são o único elemento responsável pela disseminação da violência no território colombiano. Assim como outras organizações de viés revolucionário, o aparecimento do paramilitarismo e do narcotráfico também contribuíram para a continuidade do conflito armado durante tanto tempo no país. Em relação ao primeiro, trata-se dos grupos formados durante a década de 1980 para atuar como forças de segurança privadas contra as guerrilhas e suas práticas criminosas, financiados principalmente pelos grandes proprietários de terra com o intuito de coibir extorsões e sequestros no meio rural. Já sobre o segundo, Sierra (2017) destaca que, em meio ao cenário de guerra entre guerrilheiros, paramilitares, Polícia e Exército, o tráfico de drogas passa a ganhar protagonismo na medida em que a Colômbia converte-se em um ponto de conexão entre os países produtores - Peru e Bolívia - e o destino dos entorpecentes (notadamente os Estados Unidos), abrigando os laboratórios onde a matéria-prima era processada antes de ser exportada.

A evolução desse conflito ao longo das décadas fez com que o governo colombiano adotasse diferentes posturas acerca dos meios para chegar a uma solução, as quais variavam sensivelmente conforme as mudanças na direção do Poder Executivo nacional. Inicialmente, no final da década de 1970, foi privilegiada a resposta militar frente à guerrilha e ao narcotráfico através da expedição do Estatuto de Segurança pelo presidente Júlio César Turbay Ayala (1978-1982) em seu primeiro ano de mandato, atribuindo às Forças Armadas a responsabilidade e o poder para manejar a ordem pública. Porém, as críticas à orientação exclusivamente securitária dessa abordagem levaram seu sucessor, Belisario Betancur (1982-1986), a defender uma tentativa de diálogo com os combatentes (tanto guerrilheiros como paramilitares), a impulsionar reformas de cunho social e a apresentar uma proposta de anistia, reconhecendo a necessidade de soluções políticas à violência na Colômbia. Nos anos

seguintes, as negociações entre o Estado e os grupos insurgentes seguiram ocorrendo e o cessar-fogo com alguns deles foi alcançado, ao passo que o início da aproximação efetiva com as FARC sucedeu-se apenas em 1994 (GUTIÉRREZ, 1999).

Nesse contexto, a situação interna do país adquire uma dimensão internacional cada vez mais relevante na medida em que a incapacidade do governo para lidar com o problema torna-se justificativa para a ingerência de atores externos no plano doméstico, especialmente a dos Estados Unidos. Tal concepção ganha força durante a presidência de Andrés Pastrana (1994-1998) e leva ao início de uma fase de aprofundamento da associação entre Bogotá e Washington, posto que a cooperação norte-americana passa a ser vista como uma fonte indispensável de ajuda econômica e militar para o término do conflito na Colômbia. A estratégia de “intervenção por convite”, tal como classifica Tickner (2007), seria exacerbada a partir do século XXI com o sucessor de Pastrana, tornando-se o fio condutor da política externa e da atuação diplomática executada por ele.

Sendo assim, o presente capítulo trata sobre a política exterior da Colômbia durante a presidência de Álvaro Uribe Vélez, contemplando o período entre 2002 e 2010. É apresentado, primeiramente, o contexto em que o governo tem início e a maneira como são definidas as diretrizes que guiarão o comportamento externo do país durante sua administração. Em seguida, será exibido um panorama acerca da atuação colombiana frente a dois de seus principais eixos, sendo eles: (i) a relação com os Estados Unidos e (ii) a interação com as nações em seu entorno geográfico. Com isso, busca-se evidenciar o modo como as prioridades domésticas estabelecidas pelo presidente Uribe incidiram sobre as ações da Colômbia no ambiente internacional, destacando sua influência pessoal na formulação e na execução da agenda externa.

3.1 ANTECEDENTES E PLANO DE GOVERNO

Álvaro Uribe Vélez nasceu em 1952 em Medellín, capital do departamento de Antioquia e viveu até os dez anos de idade na fazenda de sua família, localizada na cidade de Salgar. Na década de 70, enquanto era estudante do curso de Direito, passou a ter envolvimento ativo com o Partido Liberal e, após a conclusão da graduação, deu início a sua carreira política. Assim, ocupou cargos públicos nos níveis estadual e nacional de governo até 1982, quando foi eleito prefeito de Medellín. No ano seguinte, seu pai foi assassinado pelas FARC durante uma tentativa de sequestro, levando Uribe a vender grande parte de seu patrimônio rural herdado para focar no ramo político. A partir daí, foi senador entre 1986 e

1994 e governador de Antioquia entre 1995 e 1997. Ao final desse período, afastou-se das funções públicas e morou temporariamente na Inglaterra, retornando à Colômbia apenas no ano 2000 para participar da campanha do Partido Liberal à Presidência da República. Porém, em razão de divergências ideológicas entre as alas de direita (da qual ele fazia parte) e de centro da agremiação, optou por ingressar de forma independente na disputa eleitoral, lançando sua própria candidatura para a chefia do Poder Executivo nacional (ORTIZ, 2019).

Uribe foi eleito presidente da Colômbia em meio a um contexto de profunda instabilidade econômica e política causada pelo frustrado processo de pacificação empreendido por seu antecessor. Andrés Pastrana, mandatário do país entre 1998 e 2002, iniciou seu governo sob a bandeira da mudança social e da busca por uma solução negociada ao conflito armado, denominando seu projeto de desenvolvimento com a alcunha de “Cambio para construir la paz”. Nesse período, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) encontravam-se fortalecidas após uma série de ataques bem-sucedidos contra o exército nacional, de modo que sua posição no cenário político era de paridade com o governo nas negociações. As Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) - grupo paramilitar contra insurgente -, por outro lado, visavam rechaçar as perspectivas do acordo de paz através de um aumento no número de atentados contra a população civil, com os quais demonstravam também um incremento de suas capacidades militares e de seu apoio político (TORRES DEL RÍO, 2015). Além disso, as medidas definidas pelo governo para sustentar a realização das negociações foram questionadas desde o princípio sob a alegação de falta de foco e de ausência de mecanismos de execução, visto que a necessidade de suspensão das ações armadas da guerrilha não estava prevista como condição para o estabelecimento do diálogo.

O primeiro passo em direção a um acordo com as FARC foi dado em janeiro de 1999 com a criação de uma zona desmilitarizada de 42.000 quilômetros quadrados no sul do país, onde as Forças Armadas colombianas não entrariam enquanto o diálogo político estivesse em andamento. Os empecilhos para o avanço da agenda de negociações, contudo, surgiram ainda no início do processo devido à falta de coordenação do governo e à atuação das organizações paramilitares, as quais, contando com a anuência de alguns setores do exército e de grupos dirigentes locais, consideravam inadmissível qualquer proposta de paz apresentada naquele momento. A guerrilha, por sua vez, bloqueava o início das discussões sob o argumento de que o Estado não estava coibindo os ataques das milícias, fazendo com que as duas facções seguissem operando de forma violenta. Como consequência da continuidade das disputas entre FARC e AUC pelo controle de territórios e recursos, o saldo para a população civil era de constantes ataques e crescimento do número de vítimas, com centenas de assassinatos em

cada localidade invadida (TORRES DEL RÍO, 2015). A dificuldade na condução das negociações refletia-se, além disso, em um cenário de crescente tensão intragovernamental em razão da discordância do alto escalão das Forças Armadas frente à manutenção da zona desmilitarizada, levando ao pedido de renúncia do Ministro da Defesa poucos meses após o estabelecimento do processo de pacificação.

No decorrer de três anos, o diálogo foi interrompido pela guerrilha em diversas ocasiões como forma de pressionar pela aprovação de suas exigências, as quais estavam especialmente ligadas ao desmantelamento dos grupos paramilitares e à formação de uma Assembleia Constituinte. Tal como destaca Alves (2005), o processo de paz esteve congelado durante 440 dias de um total de 1.140 – o que corresponde a 35% de sua duração. Paralelamente, a prática de hostilidades, sequestros e execuções permaneceu em vigor durante todo o período, evidenciando o impasse para a formulação de um acordo de cessar-fogo ou de atenuação do conflito. Por fim, diante das evidências de que a guerrilha não havia cessado suas atividades ilícitas no interior da área especial, as tentativas de entendimento foram encerradas em 20 de fevereiro de 2002 através de uma decisão do presidente Andrés Pastrana que autorizava o início da operação de retomada do território após um prazo de 48 horas. De acordo com o mandatário, a zona desmilitarizada - criada para demonstrar a boa-fé do governo colombiano na busca por uma solução pacífica - havia sido utilizada como depósito de armas, esconderijo de criminosos e laboratório para fabricação de drogas, levando-o a determinar o fim da negociação de paz com as FARC. Como consequência, foram retomadas as operações defensivas e ofensivas das Forças Armadas em todo o país, revogando o *status* de legitimidade política concedido ao grupo e reativando as ordens de captura contra seus porta-vozes (ALVES, 2005).

O resultado frustrado do plano de pacificação executado durante a administração Pastrana encerrou o ciclo de tentativas de negociação empreendidas pelo Estado com as FARC, o qual havia sido iniciado na década 1980 durante a gestão do presidente Belisario Betancur. Por conseguinte, a eleição presidencial de 2002 foi centrada em torno dos programas apresentados pelos candidatos no tocante ao conflito armado e às medidas para solucioná-lo. Apesar das críticas ao modo como o governo anterior conduziu o malogrado processo de paz, a busca de uma resolução pacífica ao problema da violência generalizada que assolava o país permaneceu em pauta no decorrer do pleito, convertendo-se no foco da campanha de alguns concorrentes em ambos os lados do espectro partidário colombiano (liberais e conservadores). Ainda assim, prevaleceu a alternativa apresentada por Álvaro Uribe, a qual questionava as iniciativas de paz e negociação empreendidas por Pastrana e

denunciava a ausência de autoridade política do Estado frente à guerrilha (TORRES DEL RÍO, 2015). Ele, que em novembro de 2001 era o terceiro colocado nas pesquisas de intenção de voto, passou a ganhar maior favoritismo à medida que o diálogo entre o governo e as FARC desgastava-se, fazendo com sua popularidade aumentasse 25 pontos percentuais ao longo de seis meses. Conforme aponta Beltrán (2010, p. 28), os acontecimentos que mostravam um recrudescimento da violência no país disseminaram o sentimento de medo entre a população, propiciando um cenário muito bem aproveitado pela campanha de Uribe para enfatizar ainda mais seu discurso sobre a confrontação direta contra o grupo guerrilheiro e sobre a necessidade de restabelecimento da segurança nacional. Com isso, sua vitória na eleição presidencial foi conquistada em primeiro turno com mais de 5,8 milhões de votos, o equivalente a 54,5% dos votos válidos (BELTRÁN, 2010).

As diretrizes da gestão Uribe foram definidas no marco da Política de Segurança Democrática, a qual sistematizou as linhas de ação do poder público em prol da recuperação do controle político na totalidade do território colombiano. Tal como preconizado em seu plano de governo, a autoridade legítima do Estado seria responsável pela proteção dos cidadãos e pelo combate à violência, tornando a Colômbia um país livre das guerrilhas e das organizações paramilitares (COLÔMBIA..., 2003a). Na concepção do presidente e de sua equipe, foi a ausência e a ineficácia da presença estatal em diversas regiões que criou as condições para o crescimento exacerbado do narcotráfico e de grupos armados, de modo que o eixo central de sua atuação seria pautado pelo esforço para assegurar a plena vigência da lei, o incremento da capacidade governamental e o fortalecimento do Estado de Direito nesses espaços.

Nesse sentido, as principais ameaças identificadas como obstáculos para a consolidação da segurança dos cidadãos e da democracia colombiana foram: (1) o terrorismo, entendido como “o uso calculado da violência letal contra civis para fins políticos”, englobando todos os atos praticados pelas “organizações armadas ilegais” operando no país e os atentados contra sua infraestrutura econômica e energética, tais como ataques contra oleodutos e torres de transmissão⁶; (2) as drogas ilícitas, desde a fase do cultivo, processamento, exportação até a distribuição, as quais representavam a principal fonte de recursos para o financiamento de atividades terroristas e para a corrupção no poder público, além de serem catalisadoras da violência devido às disputas pelo controle das regiões de

⁶ Nessa concepção, o terrorismo era visto como o método empregado pelas organizações armadas ilegais para atentar contra a estabilidade do Estado e da democracia na Colômbia, enquadrando todo tipo de violência contra a população civil (sequestro, assassinato, uso de armas não convencionais e de explosivos, ataques premeditados e destruição da infraestrutura) (COLÔMBIA..., 2003a).

plântio da coca; (3) as finanças ilícitas, associadas à lavagem dos ativos provenientes do narcotráfico e às demais atividades ilícitas praticadas pelas organizações criminosas para obter divisas, tais como extorsões, sequestros e contrabando de hidrocarbonetos; (4) o tráfico de armas, munições e explosivos, responsável por garantir o fornecimento de material bélico aos grupos guerrilheiros e paramilitares; (5) o sequestro e a extorsão, os quais, além de colaborar no financiamento das ações terroristas, foram convertidos em instrumentos de chantagem ao serem direcionados contra funcionários públicos e dirigentes políticos; e (6) o homicídio, visto como “o resultado do debilitamento institucional e do clima de impunidade ocasionados pelas organizações armadas ilegais e pelo narcotráfico”, fazendo com que a Colômbia tenha tornado-se em um dos países com mais alta incidência desse crime no mundo (COLÔMBIA..., 2003a, p. 24-31).

Visando contornar tais ameaças contra a segurança da democracia colombiana e cumprir o propósito central do governo de fortalecer o Estado de Direito no território nacional, foram definidos os objetivos estratégicos da Política de Segurança Democrática. O primeiro deles, a consolidação do controle estatal em todas as regiões do país, contemplava a recuperação da presença da Força Pública em todos os municípios, assim como o aumento da amplitude e da eficiência da administração, da justiça e das instituições nas zonas mais remotas. O segundo, a proteção da população, tinha como principais metas a desarticulação dos grupos terroristas, redução da ocorrência de crimes, prevenção do deslocamento populacional forçado em razão da violência e reincorporação à vida civil daqueles que desistam dos atos ilícitos. O terceiro, por sua vez, enfatizava a eliminação do comércio de drogas através da interdição das rotas de transporte, erradicação dos cultivos de matérias-primas e desarticulação das redes de narcotraficantes e de suas fontes de financiamento, ao passo que o quarto compreendia a “manutenção da capacidade dissuasiva” a fim de assegurar a proteção das fronteiras marítimas, fluviais e terrestres. O fortalecimento das Forças Armadas e da Polícia Nacional, portanto, representava um dos aspectos prioritários do governo Uribe, recebendo especial atenção nos quesitos de capacitação e profissionalização dos agentes e de aprimoramento e modernização dos equipamentos destinados à proteção das fronteiras, da soberania nacional e dos cidadãos frente à criminalidade e ao terrorismo (COLÔMBIA..., 2003a).

No tocante à condução das relações internacionais, uma das características mais marcantes da presidência de Álvaro Uribe foi a “total correspondência entre seu enfoque interno e seu enfoque externo” (LEONGÓMEZ, 2003, p. 5). Tal concepção é evidenciada no Plano Nacional de Desenvolvimento (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN,

2003, p. 94) elaborado para o período de 2002 a 2006, onde é anunciado que a política externa será utilizada como um instrumento para solução dos problemas enfrentados pelo país:

Teniendo en cuenta los retos que enfrenta hoy el país, la política exterior se armonizará con las prioridades de la política nacional, para contribuir a la efectiva solución de las mismas. El Ministerio de Relaciones Exteriores procurará que cada uno de los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo tenga la apropiada dimensión internacional, y adelantará las estrategias y programas correspondientes para el cumplimiento de esos objetivos.

Tendo isso em vista, as pautas prioritárias da política externa colombiana estariam intimamente associadas com os principais obstáculos apontados pelo governo para a consolidação da segurança e da democracia no país, tais como o narcotráfico, a lavagem de ativos financeiros, o tráfico de armas, munições e explosivos, o terrorismo, a problemática ambiental e a proteção dos direitos humanos (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2003). Com base no princípio da responsabilidade compartilhada, as relações exteriores da Colômbia seriam condicionadas pela necessidade de buscar apoio junto à comunidade internacional para atenuar as dificuldades internas enfrentadas pelo governo, sobretudo aquelas vinculadas ao conflito armado e à violência praticada pelas guerrilhas e pelos grupos paramilitares. As ameaças domésticas identificadas no âmbito da Política de Segurança Democrática, portanto, foram igualmente incluídas na agenda externa da administração Uribe, visto que os vínculos das organizações ilegais colombianas com as redes transnacionais de crime organizado exigiam maiores esforços multilaterais e cooperação entre os Estados para mitigar - tanto na Colômbia quanto em outras regiões - os efeitos do “problema mundial” das drogas e do terrorismo, bem como para conter o avanço dos delitos a ele relacionados (COLÔMBIA..., 2003a).

Sendo assim, a Colômbia teria como foco as relações bilaterais com os países vizinhos, com os Estados Unidos, com a União Europeia e com a região Ásia-Pacífico, as quais seriam aprofundadas e fortalecidas com o intuito de promover seus interesses econômicos e comerciais, atrair investimentos e incentivar a cooperação da comunidade internacional quanto aos programas estatais implementados. A dimensão multilateral da política externa, por sua vez, teria como principal aspiração o desenvolvimento de uma estratégia de participação ativa em foros multilaterais com ênfase nos temas de interesse nacional na agenda global, incluindo ações em matéria de defesa, luta contra o terrorismo e combate ao tráfico de drogas (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2003, p. 95-97). Com isso, o governo colombiano buscaria “criar consciência internacional sobre o esforço da Colômbia na luta contra os fenômenos do tráfico internacional de drogas, da

violação dos direitos humanos, e da destruição do meio ambiente, os quais estavam associados com o conflito em andamento no país". A presença desses temas na agenda externa era justificada devido a sua complexidade e a seu caráter transnacional, demandando a cooperação com outras nações em prol de uma resolução (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2003, p. 98).

3.2 RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

Historicamente, a Colômbia representou um “aliado tradicional” dos Estados Unidos, caracterizando suas relações exteriores pelo respeito à ordem mundial promovida por Washington e pela adesão a seus princípios (SÁNCHEZ; HERNANDEZ, 2012). Sobretudo a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial, a participação colombiana foi ativa na construção das instituições que contribuíram para a disseminação e para o fortalecimento da hegemonia norte-americana nos âmbitos global e regional, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Da mesma forma, Tokatlian (1998, p. 21) destaca que o país colaborou estreitamente com o Banco Mundial desde o início das suas atividades e atuou em conformidade com as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), obtendo rápido reconhecimento pelo “manejo prudente de sua economia”. Sob a égide da Aliança para o Progresso - programa de ajuda social e econômica para a América Latina promovido pelo governo estadunidense na gestão de John F. Kennedy - a Colômbia foi tida como exemplo dos benefícios associados ao alinhamento com a Casa Branca, convertendo-se em “vitrine” do sucesso de sua estratégia externa. A proximidade das relações bilaterais também foi demonstrada nos âmbitos militar, com presença de tropas colombianas na Guerra da Coreia e na Força de Paz das Nações Unidas no Canal de Suez, e político, como quando o país fez parte da oposição à entrada de Cuba no Conselho de Segurança da ONU no final da década de 1970 (TOKATLIAN, 1998).

Dando seguimento ao processo iniciado por seu antecessor, Andrés Pastrana, o vínculo colombo-estadunidense foi expressivamente estreitado durante a gestão de Álvaro Uribe por meio da crescente cooperação militar proporcionada pelo Plan Colômbia. Desenvolvido pelo governo colombiano, o referido plano consistiu em um conjunto de medidas elaboradas a fim de solucionar as principais dificuldades domésticas enfrentadas naquele momento: o contínuo conflito armado, o narcotráfico e, como consequência de ambos, a desestabilização da democracia e do desenvolvimento socioeconômico do país (VEILLETTE, 2005). Concebido originalmente como um programa com seis anos de duração, seu custo inicial foi estimado em

US\$7,5 bilhões, dos quais US\$4 bilhões provenientes de fundos nacionais e US\$3,5 bilhões recebidos através de ajuda internacional. Aprovado pelo Congresso no ano de 2000, o apoio de Washington ao Plan Colômbia foi iniciado com US\$ 1,3 bilhões, os quais seriam utilizados para financiar a erradicação de plantações de folhas de coca e de papoula (matérias-primas para produção de entorpecentes), o combate ao tráfico de drogas e a proteção da infraestrutura energética - sobretudo oleodutos - contra ataques, além de treinamento e suporte material às forças de segurança colombianas (VEILLETTE, 2005).

A importância do Plan Colômbia para a política exterior de Uribe foi evidenciada desde antes de sua eleição, destacando em seu plano de governo que apoiar e melhorar sua implementação eram condições necessárias para tornar o país livre das drogas. Além disso, o presidente afirmou que a expansão do programa também seria uma das medidas tomadas em sua administração, de modo que mais recursos pudessem ser solicitados para serem investidos no combate à entrada ilegal de armas, ao terrorismo e aos atentados contra cidadãos. Nesse sentido, a cooperação internacional aparece como um aspecto fundamental da eliminação da violência, especialmente porque o conflito colombiano havia adquirido uma dimensão externa que não poderia ser menosprezada pelas demais nações: “Demandamos la cooperación internacional porque este conflicto se financia con el narcotráfico, negocio criminal internacional, y se apoya en armas fabricadas afuera” (VÉLEZ, 2002, p. 4). Na concepção de Uribe, portanto, a comunidade internacional não poderia permanecer alheia à violência que ocorria no cenário doméstico do país. Assim, o suporte dos Estados Unidos converteu-se em um pilar central de sua estratégia externa, sobretudo em virtude da proximidade ideológica entre ele e o presidente George W. Bush acerca de políticas de segurança. Em meio ao contexto dos atentados terrorista do dia 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e do subsequente desencadeamento da “guerra ao terror” por parte do governo norte-americano, Tickner e Pardo (2003) consideram que o principal objetivo da política exterior de Uribe foi o de vincular o conflito colombiano à “cruzada internacional” contra o terrorismo promovida pela Casa Branca. Tal intenção foi evidenciada em discurso proferido no dia 22 de novembro de 2004 em razão da visita de Bush à Colômbia, no qual Uribe afirmou: “El apoyo norte-americano dejó atrás el discurso y se convirtió en apoyo efectivo. Confiamos que los Estados Unidos y el Presidente Bush continúen con la ayuda hasta que Colombia esté libre de la plaga del terrorismo y de la droga (VÉLEZ, 2004).

Os efeitos imediatos da maior aproximação com os Estados Unidos em prol da luta contra as organizações terroristas foi o abrandamento das restrições associadas ao uso da ajuda militar estadunidense enviada ao governo colombiano, de modo que os investimentos

recebido através do Plan Colombia - os quais eram destinados, até aquele momento, para medidas de contenção do tráfico de drogas - pudessem também ser empregado no combate aos grupos armados ilegais atuando no país (TICKNER; PARDO, 2003) Nesse sentido, Guzman (2007) aponta que as mudanças provocadas pelos atentados do dia 11 de setembro no cenário internacional propiciaram um contexto de oportunidades para o presidente Álvaro Uribe em seus esforços contra movimentos insurgentes, visto que esses eventos e, principalmente, a reação estadunidense a eles, facilitaram a elaboração e a implementação de uma estratégia de internacionalização do conflito interno em andamento no país. Com isso, a autora indica que o governo colombiano optou de forma deliberada por estimular o envolvimento de atores externos na resolução do problema doméstico, tomando, a partir daí, a decisão de estreitar ainda mais a cooperação Bogotá-Washington devido à compatibilidade entre os objetivos de seus respectivos mandatários, ou seja, a eliminação de grupos terroristas.

A posição assumida pelo governo colombiano, portanto, evidenciava uma percepção de que a aliança com a Casa Branca era indispensável para o sucesso das medidas internas de segurança e de que uma relação bilateral prioritária deveria ser cultivada por meio de todos os meios possíveis, levando a uma aproximação entre os discursos, objetivos e estratégias externas empregadas pelos dois países (TICKNER, 2007). Sendo assim, a necessidade de assegurar a continuidade da ajuda financeira e militar estadunidense para o fortalecimento do aparato estatal e de suas forças coercitivas fez com que o presidente Uribe tenha condicionado o manejo da política internacional a uma expressiva subordinação frente à Washington, levando a uma “dramática redução” das margens de autonomia de sua administração na conduta de assuntos domésticos e internacionais (TICKNER; PARDO, 2003, p. 69). Nesse sentido, a associação promovida por Uribe entre a “guerra contra as drogas” e a “guerra contra o terror” - visando estimular o envolvimento norte-americano na luta contra os grupos armados ilegais - teve como um de seus momentos mais representativos a decisão do governo colombiano de juntar-se à coalizão de países que respaldava os Estados Unidos em sua guerra contra o Iraque, iniciada em 2003 como parte da agenda internacional de combate às organizações terroristas impulsionada pelo presidente George W. Bush. A fim de justificar tal atitude, Uribe buscou novamente vincular o contexto doméstico da Colômbia com o cenário externo de luta contra o terrorismo e justificou essa escolha como uma forma de demonstrar a retribuição do governo pelo auxílio internacional recebido (VÉLEZ, 2003, p.1):

“Hacemos parte de la coalición con países como Estados Unidos, España, Inglaterra, Italia, Dinamarca, Holanda, Nicaragua, El Salvador y Bolivia. Muchos de estos pueblos, como el colombiano, han sufrido el terrorismo y saben, como nosotros, que

este flagelo, el terrorismo, tiene que ser obligado a desintegrarse para que podamos vivir tranquilamente. [...] Colombia ha pedido al mundo apoyo para derrotar el terrorismo y no puede negarse a apoyar la derrota del terrorismo dondequiera que este se exprese. Hemos reclamado la solidaridad del mundo para evitar el sufrimiento del terrorismo y tenemos que ser solidarios con el mundo para que el terrorismo no siga sembrado la muerte aquí y allá [...] Al participar Colombia en esta coalición contra el terrorismo, fortalece su posición internacional para conseguir aliados que nos ayuden a derrotar el terrorismo interno.”

No entanto, como destaca Tickner (2007), o apoio do mandatário à invasão norte-americana no Iraque colidiu com o trabalho realizado previamente pela missão diplomática da Colômbia na Organização das Nações Unidas em defesa dos princípios do Direito Internacional perante a situação. O mesmo ocorreu com a posição ratificada pela Chanceler Carolina Barco em declaração conjunta do Movimento dos Países dos Países Não Alinhados, onde foram rechaçadas quaisquer ações militares no Iraque em respeito à manutenção da normatividade internacional frente a possíveis violações. Portanto, ao manifestar seu apoio à Casa Branca em sua decisão de dar início a operações de guerra no território iraquiano, Uribe deixou de seguir a posição tradicionalmente sustentada pela diplomacia colombiana de suporte à aplicação do Direito Internacional, além de refutar o compromisso firmado multilateralmente pela Ministra das Relações Exteriores em prol da integridade territorial do país árabe. A autora aponta, com isso, que o presidente colombiano evidenciou sua disposição a afastar-se da ampla maioria da comunidade internacional e da ONU, que discordavam da atuação estadunidense no Oriente Médio, devido à priorização da relação de proximidade entre Bogotá e Washington, culminando em uma grande perda de autonomia de sua política externa (TICKNER, 2007).

Além da continuidade do apoio norte-americano às medidas internas de segurança e fortalecimento estatal promovidas durante a gestão Uribe, o processo de acercamento político entre Bogotá e Washington também integrava a estratégia comercial implementada pelo mandatário colombiano, a qual tinha como um de seus principais pontos a assinatura de um tratado de livre comércio entre os dois países. Apresentando uma proposta inicial para o governo estadunidense em 30 de abril de 2003, os motivos que contribuíram para o lançamento dessa iniciativa por parte da Colômbia foram o estancamento das discussões relacionadas à Área de Livre Comércio da América Latina (ALCA)⁷ em razão das diferentes posições defendidas pelos Estados envolvidos, a proximidade ideológica entre Uribe e Bush, a

⁷ O projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi apresentado pelo presidente norte-americano Bill Clinton (1993-2001) em 1994, tendo como meta sua implementação até o ano de 2005. Ainda que tenham concordado inicialmente com as negociações, os países latino-americanos perderam o interesse em forjar o bloco econômico continental pelo receio de que isso tornasse-os mais dependentes dos Estados Unidos, o que levou ao posterior abandono da proposta (CASTILHOS, 2015).

proximidade do fim da Lei de Preferências Tarifárias Andinas e de Erradicação de Drogas (ATPDEA, sigla em inglês) - contemplando também Peru, Equador e Bolívia - e, por fim, o fato de que outros países em condições socioeconômicas estavam ou estiveram negociando acordos semelhantes com os Estados Unidos naquele período, entre eles Chile e Panamá (SILVA, 2007, p. 122).

Em agosto de 2003, a resposta enviada pela agência comercial norte-americana, a *United States Trade Representative* (USTR), foi de que havia disposição para negociar um tratado de livre comércio multilateral incluindo todos os países andinos beneficiários da ATPDEA com exceção da Bolívia, que - devido ao quadro doméstico de instabilidade política - foi considerada inelegível para a adesão ao acordo e pôde participar das discussões apenas como membro observador (PULECIO, 2005). Apresentada dessa forma, a proposta estadunidense não era condizente com o interesse vislumbrado pela Colômbia de negociar exclusivamente com os Estados Unidos, visto que a assinatura de um tratado comercial bilateral fazia parte da estratégia externa promovida na gestão Uribe de conquistar o reconhecimento de Bogotá como um aliado fundamental de Washington no hemisfério ocidental, de modo que benefícios econômicos especiais pudessem ser concedidos ao governo colombiano em prol do sucesso do projeto político contemplado pela Política de Segurança Democrática (PULECIO, 2015). A respeito disso, o então embaixador da Colômbia nos Estados Unidos apontou: “Sentimos que debemos ser capaces de avanzar en nuestra relación económica y, realmente, la mejor manera de hacerlo es a través de un acuerdo bilateral. Independientemente de lo que sea posible lograr con el ALCA, lo cierto es que un acuerdo bilateral le generará mayores posibilidades al país” (COLÔMBIA..., 2003b).

As aspirações nutridas por Uribe, no entanto, foram frustradas desde o princípio das discussões, o que foi evidenciado pela delegação estadunidense ainda na primeira rodada ao afirmar que o acordo em questão estaria centrado apenas na temática comercial, desvinculando-o por completo das iniciativas de cooperação realizadas entre os dois países com o intuito de coibir o terrorismo e o tráfico de drogas no território colombiano (SILVA, 2007). Nessa ocasião, em 18 de maio de 2004, o texto base da negociação foi apresentado pelos Estados Unidos e, a partir de então, os representantes andinos dedicaram-se a solicitar esclarecimentos e apresentar os temas mais sensíveis para seus respectivos países, optando por adiar a negociação direta até as rodadas mais avançadas. Porém, à medida em que as discussões avançavam, a equipe norte-americana demonstrou continuamente que tais demandas não seriam atendidas e que a base do acordo não seria modificada, fazendo com que Equador, Colômbia e Peru perdessem margem de manobra e com que tenham aceitado

diversos pontos anteriormente contestados (SILVA, 2007). Daí em diante, suas posições passaram a divergir cada vez mais e o esforço unificado de negociação frente aos Estados Unidos gradualmente perdeu força, o que, em adição aos processos políticos internos ocorrendo em paralelo, causaram a separação do acordo multilateral em versões bilaterais com os governos colombiano e peruano. Ainda assim, a assinatura do tratado nesse formato não representou o sucesso da estratégia externa de Uribe, tendo em vista que, ao invés de obter vantagens em razão do alinhamento de Bogotá com Washington, a pressão estadunidense foi suficiente para garantir a preservação do texto originalmente proposto por sua delegação, levando à aceitação de cláusulas desfavoráveis para a Colômbia nos setores de agricultura e propriedade intelectual (PULECIO, 2005).

Por fim, um dos exemplos mais evidentes da importância que a cooperação norte-americana representava para o governo Uribe foi a assinatura, em outubro de 2009, do Acordo para Cooperação e Assistência Técnica em Defesa e Segurança entre os dois países, no qual ficava estabelecido que a Colômbia permitiria o acesso e o uso por parte dos Estados Unidos de sete bases militares em seu território, sendo três delas da Aeronáutica, duas do Exército e duas da Marinha. Através dele, as equipes estadunidenses tinham direito à livre circulação entre as referidas instalações e estavam livres da cobrança de aluguel ou de ônus semelhantes, estando sujeitos apenas ao pagamento de custos de funcionamento e manutenção (MINISTÉRIOS DE RELACIONES EXTERIORES, 2009).

Figura 1 - Bases contempladas pelo acordo militar entre Colômbia e Estados Unidos



Fonte: BBC (2009)

O convênio, com duração de dez anos, foi firmado em um contexto de possível resfriamento da relação bilateral em virtude da transição de poder entre George Bush e Barack

Obama, tendo em vista que o democrata demonstrava uma postura muito menos favorável do que a de seu antecessor acerca da continuidade da assistência militar e econômica à Colômbia. No entanto, um dos fatores que contribuiu para a reversão desse cenário foi a decisão anunciada pelo presidente do Equador, Rafael Correa⁸ (2007-2017), de não renovar um tratado de cunho semelhante com os Estados Unidos, o qual tinha entrado em vigor em 1999 e encerrava sua vigência após uma década. Com isso, a negociação do acordo trazia a perspectiva de que a operação militar norte-americana seria transferida para as bases colombianas, representando para o país a oportunidade de renovar e aprofundar a parceria preferencial com Washington (CARVAJAL, 2011).

Além do interesse em assegurar a manutenção da parceria com os Estados Unidos, Carvajal (2011) também aponta que a assinatura do acordo pode ser inserida no contexto de aumento dos gastos militares realizados por outros países da região, propiciando um cenário de corrida armamentista que estimulou a Colômbia a buscar um estreitamento da cooperação securitária com seu principal aliado. O autor destaca, por exemplo, as grandes compras realizadas pela Venezuela de equipamento bélico russo, a transferência de seis aeronaves venezuelanas para o Equador e o convênio firmado entre o Brasil e a França para aquisição de aviões e submarinos, além de iniciativas semelhantes promovidas por Chile, Peru e Bolívia. Além disso, as Forças Armadas colombianas encontravam-se naquele momento em uma situação ambígua quando comparadas a de seus vizinhos, visto que, apesar dos investimentos e do treinamento recebido para enfrentar os grupos armados domésticos, detinham pouca capacidade estratégica para lutar uma guerra convencional, deixando seu território exposto contra agressões externas. Sendo assim, o acordo com os Estados Unidos poderia configurar um instrumento de dissuasão frente a essas ameaças (CARVAJAL, 2011).

Em suma, o modo como Uribe conduziu a relação da Colômbia com os Estados Unidos pode ser analisado através da abordagem de Winter (1980) acerca da incidência das motivações de um líder sobre o perfil que ele adota na condução da política exterior. Segundo ela, ter como objetivo central a busca pelo poder faz com que um governante atue internacionalmente de forma mais agressiva e priorize o viés securitário em detrimento dos demais, o que encontra paralelo na postura assumida pelo ex-presidente durante seus oito anos de mandato. Tendo em vista que sua principal meta era a de fortalecer o Estado, tanto para

⁸ Foi eleito à presidência do Equador em novembro de 2006 e tinha como uma de suas principais propostas a convocação de uma Assembleia Constituinte a fim de reformular o sistema político do país e redefinir os interesses econômicos do governo sob a ótica de uma “economia solidária”. Desenvolveu uma estreita relação com Hugo Chávez e Evo Morales, motivo pelo qual foi considerado, junto com eles, como um dos representantes do “socialismo do século XXI” na América Latina (TIBOCHA; JASSIR, 2008).

resolver problemas internos quanto para coibir possíveis conflitos com outros países, percebe-se claramente que o eixo mais importante de sua estratégia externa foi aquele que poderia proporcionar os recursos necessários para seu projeto, ou seja, a parceria com Washington em prol da assistência militar. Conforme será examinado na seção seguinte, isso contribuiu para o crescente isolamento de Bogotá no cenário regional e para o acirramento das tensões com alguns vizinhos, os quais rechaçavam o mandatário colombiano e criticavam seu alinhamento aos interesses estadunidenses.

3.3 RELAÇÕES COM OS PAÍSES VIZINHOS

No decorrer do governo de Álvaro Uribe, as relações exteriores da Colômbia com seus vizinhos sul-americanos - e com as demais nações da América Latina, de modo geral - foram centradas em torno dos temas de segurança e defesa preconizados na Política de Segurança Democrática levada à cabo pelo mandatário, de modo que sua agenda diplomática regional tenha ficado restrita às questões do tráfico de drogas e da luta contra o terrorismo. Devido à prioridade concedida pela política externa colombiana ao aprofundamento da cooperação bilateral com os Estados Unidos durante esse período, a conduta internacional implementada a partir de 2002 refletiu-se no acirramento de uma característica constante na história do país de isolamento frente a seu entorno geográfico, tal como indicado pelo presidente Alfonso López Michelsen na década de 80 ao proferir que a Colômbia assemelhava-se ao “Tibet da América do Sul” em razão de sua postura distante no contexto regional (PISMATARO, 2011). Nesse sentido, a diversificação das relações exteriores - um objetivo já pretendido em momentos anteriores por alguns governantes do país - foi preterida em prol da busca pela ajuda norte-americana como meio de resolução dos problemas internos.

Na concepção da política externa de Uribe, o aspecto mais importante das relações regionais seria o tratamento dos problemas securitários em parceria com os países limítrofes, especialmente no tocante a programas de proteção nas áreas limítrofes. Além disso, o desenvolvimento econômico integral seria um dos objetivos a ser perseguido junto aos vizinhos, de modo que o fluxo de comércio entre eles fosse estimulado. Tais lineamentos foram indicados pelo mandatário ainda durante seu discurso de posse, no qual destaca que as fronteiras deveriam permanecer abertas para o trânsito de bens e de pessoas, mas fechadas para as drogas e para a violência. Nesse sentido, os esforços do governo colombiano seriam direcionados a promover iniciativas junto aos vizinhos para coibir o traslado de criminosos na região, proporcionando mais tranquilidade e segurança a todos contra a desestabilização

provocada pelo conflito armado. Já no âmbito econômico, o recém-eleito presidente expressou na mesma ocasião a necessidade aprimorar os resultados obtidos a partir da cooperação entre os países andinos, sobretudo no quesito de eliminação de barreiras comerciais. Assim, com maior integração e voluntariedade, o crescimento econômico poderia ser acelerado através da harmonização da taxa de câmbio em um patamar competitivo, da baixa inflação, do endividamento prudente e do equilíbrio fiscal, levando-os a interagir de forma conjunta com os demais blocos do continente e do mundo (EL TIEMPO, 2002).

Apesar da retórica amistosa inicialmente divulgada, a implementação da Política de Segurança Democrática e, conseqüentemente, a reorientação da política externa colombiana durante a primeira década do século XXI levaram a uma deterioração das relações diplomáticas com dois de seus principais vizinhos sul-americanos, Equador e Venezuela. Tal fenômeno pode ser atribuído, em grande parte, à profunda divergência ideológica existente entre o presidente Uribe e os respectivos mandatários desses dois países à época, Rafael Correa (2007-2017) e Hugo Chávez⁹ (1999-2013), os quais, segundo Pastrana (2011), eram adeptos de doutrinas revolucionárias de viés socialista, ao passo que o projeto político do mandatário colombiano estava alinhado ao neoconservadorismo estadunidense (ARDILA; AMADO, 2009). Nesse sentido, suas interações tornaram-se permeadas por altos níveis de incerteza e radicalismo, engendrando um cenário em que o aumento da belicosidade e do armamentismo paralisaram as dinâmicas de cooperação e integração regional em andamento através da Comunidade Andina de Nações (CAN), bloco formado por Colômbia, Equador, Peru e Bolívia após a saída da Venezuela em 2006 (PASTRANA, 2011).

Durante o primeiro mandato de Uribe, a desconfiança mútua foi a característica dominante na relação bilateral entre Colômbia e Venezuela devido ao caráter extraterritorial das medidas de defesa implementadas pelo presidente, sendo esse um reflexo da adoção da doutrina de guerra preventiva contra o terrorismo em sintonia com a gestão Bush nos Estados Unidos (VÉLEZ, 2015). Uma das ocasiões que ilustra esse contexto ocorreu em 2004 após a captura de um integrante das FARC, Rodrigo Granda, pelas forças de segurança colombianas na capital venezuelana, Caracas, levando ao deslocamento de tropas em direção à fronteira como forma de antecipação a um possível confronto armado. Em função desse incidente, qualificado por Hugo Chávez como um ato de sequestro e de violação da soberania nacional,

⁹ Assumiu a presidência da Venezuela em 1999 sob a bandeira do bolivarianismo, movimento militar de caráter nacionalista que defendia o combate à corrupção das oligarquias, à desigualdade social ao imperialismo norte-americano. Ao tomar posse, buscou romper com o passado político do país convocando uma Assembleia Constituinte, modelo que seria posteriormente seguido por dois de seus aliados na região, Rafael Correa do Equador e Evo Morales da Bolívia (PEREIRA, 2013).

a escalada de tensão provocou o rompimento parcial do intercâmbio comercial entre os dois países, tendo como um de seus principais reflexos a suspensão e o rebaixamento das quotas de entrada de produtos colombianos na Venezuela (VÉLEZ, 2015). Ainda que, gradualmente, o fluxo de comércio tenha sido normalizado, a situação conflituosa permaneceu em voga nos anos seguintes por conta das acusações apresentadas pelo governo da Colômbia de que o regime chavista venezuelano mantinha relações com as FARC, grupo guerrilheiro que representava o principal alvo de Uribe no âmbito da Política de Segurança Democrática. De acordo com as informações obtidas pelas equipes colombianas de inteligência, o país vizinho proporcionava aos grupos ilegais financiamento econômico e proteção em seu território, fazendo com os líderes da organização atravessassem a fronteira em busca de refúgio. A Venezuela, por sua vez, revidava tais acusações com o argumento de que a Colômbia atuava como um “peão do imperialismo norte-americano”, colocando-a como integrante da aliança internacional que visava desestabilizar seus ideais revolucionários por meio de provocações bélicas (IRABEDRA; LITTA; TRENCHI, 2017, p. 62).

Paralelamente, o processo de deterioração da relação com o Equador foi motivado por razões semelhantes, ainda que as dificuldades estivessem presentes desde antes do início da presidência de Álvaro Uribe. Tal como aponta Currea (2012), o contato entre os governos colombiano e equatoriano ao longo do século XX foi amistoso e não apresentou complicações devido à sintonia de interesses de ambos os países em matéria econômica e social, permitindo a manutenção de laços bilaterais positivos. Não obstante, a situação passou a se modificar a partir do final da década de 1990, quando a intensificação do conflito armado e do tráfico de drogas na Colômbia culminou em um cenário de instabilidade na fronteira com o vizinho em virtude do deslocamento de grupos guerrilheiros naquela região. Além disso, as iniciativas defensivas promovidas durante a gestão de Andrés Pastrana com o intuito de coibir as atividades criminosas contribuíram para o desentendimento entre os dois países, visto que um dos métodos utilizados contra os narcotraficantes consistia na pulverização de substâncias químicas no solo a fim de destruir as plantações de matéria-prima empregada na fabricação dos entorpecentes. Porém, como consequência dessa estratégia, a vegetação nativa e os cultivos agrícolas da população local também eram afetados, gerando problemas ecológicos e sociais nos dois lados da fronteira. Esses fatores, em conjunto, levaram ao aumento do número de refugiados saindo da Colômbia em direção ao Equador, instaurando mais um ponto de atrito entre os dois países (CURREA, 2012).

O cenário já tumultuoso dessa relação tornou-se ainda mais adverso quando Rafael Correa assumiu a presidência do Equador em 2006, fazendo com que as visões políticas e

ideológicas opostas sustentadas por ele e por Uribe tenham estimulado ainda mais a tensão na região andina. Similarmente ao problema diplomático que ocorria em paralelo com a Venezuela, o governo equatoriano era contrário à ampliação da presença militar estadunidense no continente sul-americano em razão das políticas securitárias empreendidas na Colômbia, de modo que o país optasse por manter uma postura neutra frente ao conflito e por não reconhecer as FARC como uma organização terrorista, tal como era defendido pelo mandatário colombiano. Sendo assim, a orientação externa assumida por Correa foi a de posicionar o Equador como vítima de um problema que não lhe pertencia, declaração interpretada por Uribe como um exemplo da falta de solidariedade dos vizinhos no tocante à situação de seu país (CURREA, 2012).

Nesse sentido, um dos momentos de maior tensão na região ocorreu em março de 2008 em razão da Operação Fénix, quando as Forças Armadas da Colômbia realizaram um bombardeio em território equatoriano contra um acampamento das FARC onde encontravam-se dois integrantes do alto escalão da guerrilha, Raul Reyes e Julián Conrado. O ataque repercutiu negativamente em todos os países próximos, visto que o governo colombiano não havia solicitado autorização prévia das autoridades locais, gerando o temor de que essa atitude pudesse abrir precedente para ações semelhantes no futuro (PISMATARO, 2011). Esse episódio resultou em reações mais enfáticas por parte do Equador e da Venezuela, que acusaram Uribe de violar a soberania da nação vizinha e mobilizaram contingentes militares em direção à fronteira com a Colômbia.

Figura 2 - Áreas de atuação das FARC e local do acampamento bombardeado



Fonte: The Economist (2008)

A diplomacia colombiana, por sua vez, alegou que a manobra constituiu um ato de legítima defesa contra o grupo insurgente e afirmou - com base em arquivos e documentos encontrados no computador de Raul Reyes - que o governo equatoriano estava escondendo terroristas em seu território. Em comunicado oficial emitido no dia 4 de março, a Secretária de Imprensa da Presidência da República da Colômbia declarou (COLÔMBIA..., 2008a, pág. 1):

“El Presidente Rafael Correa se duele porque el Gobierno colombiano dio de baja a secuestradores y asesinos en territorio ecuatoriano, para lo cual aduce violación de soberanía, pero nada dice frente a la presencia del grupo terrorista de las FARC en su país. [...] El Gobierno ecuatoriano incurre en contradicciones al justificar sus reuniones con las FARC. El Presidente Rafael Correa debe explicar los documentos de las FARC sobre acuerdos con su Gobierno, claramente violatorios de las resoluciones de Naciones Unidas. [...] El Presidente de Colombia ha asumido la total responsabilidad de la operación militar contra las FARC. El Presidente Rafael Correa debe asumir la total responsabilidad por albergar terroristas en su territorio.”

A crise regional foi levada perante a Organização dos Estados Americanos durante a Vigésima Quinta Reunião de Consulta de Ministro de Relações Exteriores no dia 17 de março, resultando em um parecer desfavorável ao governo colombiano. A operação militar em território do Equador, realizada sem o conhecimento e sem o consentimento das autoridades locais, foi considerada uma violação dos artigos 19 e 21 da Carta da OEA, os quais consagram o respeito à soberania, a abstenção do uso da força e a não intervenção em assuntos internos de outros Estados como princípios fundamentais do sistema interamericano, obrigatórios em todas as circunstâncias para os membros da organização (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, pág. 2). Apesar do pedido de desculpas pelos fatos ocorridos e do compromisso assumido pela Colômbia de que eles não seriam repetidos, as desavenças entre os presidentes Álvaro Uribe e Rafael Correa do Equador culminaram no rompimento das relações diplomáticas entre os dois países, as quais voltaram a ser estabelecidas novamente somente em 2010, ao passo em que as tensões com a Venezuela foram amenizadas em poucos dias por meio de uma ligação telefônica entre Uribe e Hugo Chávez (COLÔMBIA..., 2008b, pág. 1).

Essa ocasião é ilustrativa, assim como afirma Pismataro (2011), da concepção nutrida pelo mandatário colombiano de que sacrificar as relações de boa vizinhança em seu entorno era um ônus aceitável em prol de seu objetivo máximo de derrotar as guerrilhas, mesmo que isso também implicasse em uma atitude inédita na tradição diplomática do país de desrespeito ao Direito Internacional e na violação da soberania de outro Estado. Uma demonstração dessa postura ocorreu em abril de 2008 em meio ao contexto da crise gerada pela Operação Fênix, onde, como forma de resposta às declarações de Rafael Correa e Hugo Chávez, Uribe afirmou

enfaticamente que a derrota do terrorismo e a implementação da Política de Segurança Democrática seriam objetivos buscados na Colômbia independente das reações negativas que tal postura geraria. De acordo com suas palavras: “Si nosotros tenemos que ser un estorbo para que en Colombia se derrote al terrorismo, que seamos un estorbo. [...] Si nosotros tenemos que ser un estorbo para que en Colombia prime la Seguridad Democrática, que seamos un estorbo” (COLÔMBIA..., 2008c).

A postura combativa de Uribe frente ao Equador e à Venezuela pode ser atribuída como o reflexo de uma baixa complexidade cognitiva, conforme a conceituação de Herman (1980) exposta no capítulo anterior. Tal como explica a autora, líderes políticos detentores desta característica tendem a avaliar as situações com as quais precisam lidar de forma dicotômica, resultando em uma interpretação das relações internacionais muito pautada pelas percepções de inimizade e aliança frente às ações de outros Estados. Por conta dessa visão maniqueísta da realidade, esses governantes ficam menos inclinados à realização de negociações e demonstram menor propensão a procurar soluções diplomáticas para conflitos com outros países, apresentando, portanto, um comportamento muito semelhante àquele exibido pelo presidente colombiano em face do aumento da tensão com seus vizinhos.

Além disso, destaca-se que Uribe exacerbou sua prerrogativa presidencial sobre a orientação da política externa, fazendo com que o Ministério de Relações Exteriores tenha perdido relevância no processo decisório e na condução da diplomacia estatal. Nesse sentido, Herrera e Beleño (2018, p 13) apontam que o “manejo pouco estratégico” dos assuntos internacionais foi um reflexo da preponderância da “diplomacia de microfone”, ou seja, do abandono dos canais diplomáticos oficiais, e do baixo grau de profissionalização e de institucionalização do corpo burocrático, de modo que a política exterior do país tenha tornado-se sujeita a um alto grau de personalismo. Similarmente, Ramírez (2011a) ressalta que o serviço diplomático da Colômbia servia como um instrumento de concessão de favores políticos internos em que a grande maioria dos cargos eram indicados sem considerações de mérito, o que contribuiu ainda mais para a introdução das visões pessoais de Uribe na esfera das relações exteriores. Assim, em virtude da priorização da estratégia de segurança interna durante seu mandato, o Ministério da Defesa assumiu uma posição mais relevante na formulação da política internacional em paralelo ao rebaixamento da Chancelaria na hierarquia estatal, levando-a a sofrer cortes orçamentários com o intuito de realocar recursos para as medidas securitárias. A redução de gastos no serviço diplomático culminou no fechamento de 14 embaixadas e de 10 consulados entre 2002 e 2006, resultando em redução

da presença colombiana na Europa, no Caribe, na Ásia e na Oceania, continente em que nenhuma embaixada foi preservada (DAVID; BADILLO; RODRIGUÉZ, 2019).

A ausência de investimento no aprimoramento do serviço diplomático colombiano favoreceu o gradativo isolamento do país no tocante às dinâmicas regionais em andamento durante a primeira década do século XXI. Posada (2011) explica que as dificuldades e os retrocessos experimentados pela Colômbia em matéria de integração na América Latina estão relacionadas ao abandono de sua participação na construção de espaços multilaterais, restringindo-se à opção de firmar acordos de livre comércio com outras áreas do mundo em detrimento de seu entorno geográfico. Ao privilegiar a manutenção da relação especial com os Estados Unidos como eixo central de estratégia de inserção internacional, os compromissos assumidos com os vizinhos foram colocados em segundo plano, especialmente no contexto andino. Nesse caso, o afastamento diplomático do governo Uribe com três dos membros da Comunidade Andina de Nações (CAN) - Venezuela, Equador e Bolívia - contribuiu para a paralisação desse organismo devido ao obstáculo à formação de consenso entre os integrantes, fazendo com que os mecanismos institucionais tenham tornado-se inoperantes frente às visões ideológicas divergentes sustentadas por seus respectivos presidentes (POSADA, 2011).

Na América do Sul, a política externa implementada por Uribe não definiu uma linha de conduta em relação à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), sem conceder prioridade e mantendo dúvidas acerca da participação colombiana. Tal resistência foi motivada pela percepção de que essa organização representava uma forma “inapropriada e politicamente débil de integração econômica”, além de haver um temor quanto a seu potencial uso como uma plataforma de discurso crítico dos países vizinhos contra os Estados Unidos e, conseqüentemente, contra a implementação do Plan Colombia (FLEMES, 2012). Por conta disso, o envolvimento colombiano no projeto foi tumultuado desde seu princípio, visto que o país deveria ter exercido a primeira presidência da organização, mas deixou de fazê-lo em virtude do agravamento da situação diplomática com a Venezuela. Além disso, o presidente Uribe não compareceu à cúpula sediada no Brasil que resultou na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no âmbito da organização, evidenciando novamente seu distanciamento em relação a ela (FLEMES, 2012).

No tocante à América Central e ao Caribe, as dificuldades comerciais ocasionadas pelos desentendimentos diplomáticos com a Venezuela levaram a tentativas de aproximação da Colômbia com essa área durante a primeira década do século XXI, as quais foram inicialmente centradas na tentativa de realizar negociações entre dois blocos econômicos, a

Comunidade Andina e o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA)¹⁰. Tal iniciativa, contudo, foi substituída pela assinatura de um acordo individual de comércio entre o governo colombiano e os países componentes do Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras), o qual, segundo Posada (2011), promoveu apenas uma abertura comercial limitada ao excluir alguns produtos da pauta exportadora colombiana do rol de preferências tarifárias. Além disso, a Costa Rica - país detentor do mercado com maior potencial de aproveitamento para a Colômbia - não foi incluída no tratado, representando uma falha na tentativa de encontrar na região caribenha as parcerias econômicas para substituir a participação da Venezuela no comércio exterior colombiano (POSADA, 2011). Similarmente, o envolvimento do país com outros blocos internacionais ali instalados, tais como a Comunidade do Caribe (CARICOM)¹¹ e a Associação de Estados do Caribe (AEC)¹², manteve-se em um estágio pouco avançado de cooperação comercial, não havendo sucesso no avanço em direção a novos temas. Nesse sentido, o estreitamento dos vínculos com a América Central não foi logrado em razão do interesse meramente conjuntural demonstrado pela política externa de Uribe naquela área, de modo que uma estratégia de inserção diplomática ativa não tenha sido definida para a porção central do continente americano durante seus mandatos.

¹⁰ Criado em 1991 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá. Belize e República Dominicana ingressaram plenamente na organização nos anos de 2000 e 2013, respectivamente.

¹¹ Bloco de integração regional criado em 1973 que atualmente é formado por 20 Estados, dentre os quais 15 membros e 5 associados. Engloba nações insulares da América Central e Guiana e Suriname na América do Sul com os quais a Colômbia estabeleceu, historicamente, poucas relações (RUVALCABA, 2018).

¹² Organização interestatal criada em 1994 com 25 países sul e centro-americanos, do qual a Colômbia faz parte desde sua origem. Apesar disso, não logrou desenvolver sua participação devido à priorização da região andina sobre o Caribe e, mais especificamente durante os anos de Uribe, à redução de seu engajamento no multilateralismo para buscar o fortalecimento de relações bilaterais (ARDILA, 2012).

4 POLÍTICA EXTERNA NA GESTÃO DE JUAN MANUEL SANTOS

Juan Manuel Santos Calderón nasceu em 1951 na cidade de Bogotá, sendo parte de uma família com grande tradição na política colombiana¹³. Frequentou a Academia Naval de Cartagena antes de ir para os Estados Unidos para estudar Economia e Administração de Empresas na Universidade do Kansas. Posteriormente, integrou a delegação de seu país na Organização Internacional do Café, em Londres, e realizou um mestrado em Administração Pública na Universidade de Harvard, até retornar à Colômbia em 1981 para trabalhar como editor do jornal *El Tiempo*. Em razão de sua proximidade com o Partido Liberal, foi convidado para atuar como Ministro de Comércio Exterior pelo presidente César Gaviria, ocupando o cargo entre janeiro de 1992 e agosto de 1994. Também foi Ministro da Fazenda entre 2000 e 2002 durante a gestão de Andrés Pastrana e Ministro da Defesa entre 2006 e 2009 sob a administração Uribe (ORTIZ, 2018).

Especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, Santos produziu diversos materiais literários e jornalísticos acerca da situação interna da Colômbia. Seus escritos demonstravam uma crença de que a pacificação do país era uma condição necessária para seu desenvolvimento, o que, segundo ele, demandaria a construção de um acordo de paz inclusivo e capaz de transformar a sociedade (TAPPE, 2020). Apesar de favorável a uma solução negociada para o conflito, sua opinião era de que a força também era um recurso importante para obtenção do fim da violência no país, visto que seria impossível dialogar com os grupos armados enquanto o aparato estatal de segurança não estivesse suficientemente fortalecido. Tappe (2020) aponta, portanto, que esses trabalhos são indicativos do estilo de liderança que Santos exibiria futuramente ao assumir funções públicas, sendo focado em promover a reconciliação e em formular um acordo de paz bem sucedido.

Após o início de sua presidência, em agosto de 2010, o governo colombiano estabeleceu tentativas de contato com as FARC a fim de instituir um processo secreto de aproximação e de negociar um acordo de paz. O primeiro encontro entre delegados das duas partes ocorreu em fevereiro de 2012 para consolidar a inauguração da etapa exploratória de diálogos, a qual foi concluída em agosto do mesmo ano com a assinatura do “Acordo Geral para o Término do Conflito e para a Construção de uma Paz Estável e Duradoura”. Com isso, foi feito o anúncio público de que as conversas estavam sendo efetuadas e definiu-se que a

¹³ Eduardo Santos Montejó, seu tio-avô, foi presidente do país entre 1938 e 1942 e seu primo, Francisco Santos Calderón, foi vice-presidente durante os oito anos de governo Uribe. Além disso, a família Santos foi a fundadora do *El Tiempo*, um dos maiores jornais da Colômbia.

próxima rodada seria realizada na cidade de Oslo, na Noruega, país que, junto com Cuba, atuaria como garantidor dos compromissos firmados. Finalmente, em outubro de 2012, os diálogos de paz foram oficialmente instalados por meio da formação das equipes responsáveis pela condução dos encontros e da estipulação da agenda de negociação, a qual contemplava cinco pontos de discussão que seriam tratados de forma independente: (i) desenvolvimento agrário integral; (ii) participação política; (iii) fim do conflito; (iv) narcotráfico e consumo de drogas ilícitas; e (v) vítimas (MÁSMELA, 2016).

Ainda que, durante a negociação, o combate armado entre as forças de segurança do governo colombiano e as FARC não tenha sido interrompido, o acordo final de paz foi apresentado depois de quatro anos do início dos debates, resultando em sua assinatura no dia 24 de agosto de 2016 na cidade de Cartagena. Tal como foi preconizado na fase inicial do processo, o texto deveria ser submetido a um mecanismo de consulta popular para ser legitimado e aprovado, o qual ocorreu em outubro do mesmo ano e culminou com o rechaço por parte da população colombiana com 50,21% de votos contrários (CIDOB, 2015). Como consequência, o acordo foi renegociado durante dois meses até que a nova versão fosse finalizada e aprovada em novembro, dando início à primeira etapa do processo de implementação. A partir daí, com a inauguração da fase de “construção da paz”, a desmobilização das FARC e a entrega total de armas deveria ocorrer dentro de um prazo de 180 dias, o qual seria acompanhado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para atestar seu cumprimento efetivo (CIDOB, 2015).

Desde o começo de seu mandato, a política exterior delineada pelo presidente Juan Manuel Santos foi um dos mecanismos utilizados para propiciar a preparação do acordo com as FARC, de modo que ele tivesse, em todas as fases do processo, amplo respaldo e legitimidade perante a comunidade internacional. Ao promover um aprimoramento das relações com os países vizinhos, a diplomacia colombiana logrou conquistar o apoio da Venezuela para convencer o grupo guerrilheiro a concordar com o início da aproximação, além de fazer com que o governo venezuelano tenha se tornado um dos principais responsáveis pelo acompanhamento dos diálogos. Similarmente, o manejo das relações exteriores com outros parceiros relevantes - tal como os Estados Unidos, a União Europeia e a Alemanha - foi bem-sucedido ao garantir que a Colômbia teria suporte para implementar os compromissos assumidos nos diversos pontos da agenda de negociação, assim como obteve o auxílio de organismos internacionais da região e do mundo para realizar a verificação do acordo (PASTRANA; GEHRING, 2017).

Ao longo dos oito anos de Santos à frente da Presidência da República, a política exterior também foi convertida em uma ferramenta para dotar a Colômbia de uma nova identidade internacional, a qual visava projetá-la como um sócio comercial confiável e estável, com instituições consolidadas e com capacidade de desempenhar um papel de liderança em temas de relevância global e regional. Para atingir esse objetivo, o desenvolvimento do país exigia que as parcerias econômicas fossem estimuladas nos âmbitos bilateral e multilateral, ao mesmo tempo em que pretendia fortalecer sua posição como um ofertante de cooperação em matéria de segurança. Buscava-se, portanto, impulsionar a imagem externa de um país autônomo e propositivo (PASTRANA; GEHRING, 2017).

Sendo assim, este capítulo examina os principais eixos da política externa do governo de Juan Manuel Santos e a maneira como o presidente e a chancelaria inseriram-se nos espaços prioritários de atuação da diplomacia colombiana. Primeiramente, serão explorados o antecedente eleitoral e o contexto inicial de sua presidência, bem como o modo que as diretrizes externas do governo foram definidas no Plano Nacional de Desenvolvimento para o período 2010-2014. Em seguida, a análise é direcionada ao posicionamento internacional da Colômbia em duas vertentes, sendo elas a relação com os Estados Unidos e vínculos com seus países vizinhos, tanto na dimensão bilateral quanto nos fóruns multilaterais.

4.1 ANTECEDENTES E PLANO DE GOVERNO

Ao término do segundo mandato de Álvaro Uribe em 2010, a situação interna da Colômbia era muito diferente daquela em que o ex-presidente havia iniciado seu governo oito anos antes. A implementação da Política de Segurança Democrática, principal prioridade de sua administração, contribuiu para a significativa diminuição dos níveis de violência e para a melhora dos indicadores macroeconômicos, a qual foi vista como um efeito do aumento da confiança dos investidores na estabilidade do país. Alguns dos principais logros obtidos em matéria de redução da criminalidade foram demonstrados pelo refreamento das ações terroristas - caindo de 1.645 em 2002 para 486 em 2009 - e da ocorrência de sequestros, os quais passaram de 2.882 a 213 ao ano no mesmo período. Graças a isso, o número de pessoas forçadamente deslocadas registrou uma importante queda de 68%, alcançando o patamar de 142.299 habitantes frente à cifra de 444.270 no começo de sua gestão. A melhora nas condições securitárias foi acompanhada por um desempenho ascendente em alguns aspectos da economia, tal como o crescimento do PIB per capita (saindo de US\$ 2.600 em 2002 para US\$ 5.138 em 2009) e o aumento do investimento direto estrangeiro, o qual foi alavancado ao

patamar de US\$ 9 bilhões ao ano em comparação aos US\$ 2 bilhões registrados em 2003. No âmbito social, o percentual da população em condição de pobreza caiu timidamente de 53,7% para 45,5%, sendo esse um resultado menos expressivo em relação aos avanços em outras áreas, tal como ampliação do acesso a serviços públicos. Na área da educação, por exemplo, o número de colombianos com nível médio de educação saltou de 57% para 76%, ao passo que a cobertura de água potável foi expandida para mais 7,78 milhões de pessoas no período de oito anos (COLÔMBIA..., 2010a).

O saldo positivo da presidência de Uribe no final de seu segundo mandato e o elevado nível de aprovação popular de seu governo levaram-no a buscar uma segunda reeleição, a qual foi impedida por meio de uma sentença jurídica da Corte Constitucional. Nesse cenário, Juan Manuel Santos apresentou-se como o candidato que daria continuidade à trajetória de seu antecessor, especialmente em razão do relevante papel que ele havia desempenhado como Ministro da Defesa (entre os anos de 2006 e 2009) na consolidação dos objetivos da Política de Segurança Democrática. Além disso, argumentava a favor do aprofundamento do programa e sua expansão através da adoção de medidas complementares, tais como estímulos à criação de empregos, promoção da segurança alimentar e contenção da economia informal. Sendo assim, com a promessa de defender lealmente os princípios do ex-mandatário e de prosseguir na luta contra o narcoterrorismo, Santos obteve a vitória no segundo turno das eleições com 69% dos votos e assumiu a presidência do país em agosto de 2010, desfrutando também de apoio legislativo no Congresso Nacional com uma coligação interpartidária de apoiadores (ORTIZ, 2018).

O início do mandato de Santos foi marcado por uma retórica otimista acerca do futuro do país, o qual era atribuído aos resultados da consolidação da Política de Segurança Democrática promovida por seu antecessor. Durante sua posse, em 7 de agosto de 2010, o recém-eleito presidente destacou que Uribe seria lembrado como o homem que “devolveu aos colombianos a esperança no amanhã” e que, através de sua atuação, foram assentadas as bases para o avanço da paz e do progresso na Colômbia. Sendo assim, destacava-se o cenário em que o legado do governo anterior havia levado a um aumento da confiança nas potencialidades do país e de uma melhoria de sua imagem externa perante o mundo, a qual havia passado de um “Estado falido” para uma economia emergente atrativa para os investimentos e para o turismo (COLÔMBIA..., 2010b).

Tendo isso em vista, o mandatário explicitou seu intuito de reformular o posicionamento internacional a ser implementado pela Colômbia dali em diante, através do qual seria buscada a adoção de um papel mais relevante e a liderança nos espaços globais. De

acordo com ele, era necessário aproveitar a oportunidade histórica de transformar o país em um protagonista e de torná-lo reconhecido por suas capacidades econômicas e humanas, elencando entre os temas mais importantes de sua agenda o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar, a equidade social e o desenvolvimento tecnológico. Sua pretensão foi evidenciada no dia 16 de novembro de 2010 em ocasião dos cem primeiros dias de seu governo, quando afirmou (COLÔMBIA..., 2010b, p. 1):

“[...] Creo que podemos en estos primeros 100 días ya mostrar unos buenos resultados. Buenos resultados en los diferentes frentes que nos hemos comprometido a trabajar; frentes como el de las relaciones internacionales, donde ustedes han visto que hemos podido restablecer las relaciones con nuestros vecinos, asumir un liderazgo en la región, y no solamente en la región, sino en diferentes temas a nivel mundial. Ese es nuestro propósito, hacer relevante a Colombia en el escenario internacional. [...] Nosotros los colombianos ahora podemos mostrarnos con orgullo ante el mundo, mostrarnos como somos, lo que representamos y lo que podemos hacer en diferentes temas a nivel mundial.

Tal projeto demandaria a execução de uma política exterior moderna e com visão de longo prazo, com ampliação do contingente diplomático para multiplicar a presença colombiana nos foros multilaterais e para aprofundar as relações bilaterais, de modo que o respeito, a cooperação e a diplomacia foram definidas como os eixos fundamentais das suas relações internacionais a partir daquele momento (COLÔMBIA..., 2010b). Haveria, portanto, maior ênfase na Chancelaria com o intuito de fortalecê-la e dotá-la de funcionários profissionalizados capazes de delinear a atuação externa do país de forma mais proveitosa, além de fomento ao trabalho Academia Diplomática como um centro de pensamento, investigação e especialização técnica. Assim, pretendia-se inserir a Colômbia nas regiões de grande dinamismo e nos organismos estratégicos de maior relevância internacional, fazendo com que sua representação nos processos decisórios de escopo mundial fosse ampliada.

O Plano Nacional de Desenvolvimento “Prosperidad para Todos” para o período de 2010 a 2014 contemplou essa aspiração da política externa preconizada por Santos ao incluir o aumento da relevância internacional da Colômbia como um de seus eixos prioritários, indicando que essa era uma das condições necessárias para alcançar as metas e garantir o cumprimento dos compromissos do programa de governo defendido pelo presidente durante sua campanha eleitoral. Como exigência para atingir esse objetivo, definiu-se que uma maior participação colombiana nos mercados internacionais, nas relações exteriores e na agenda multilateral de cooperação e desenvolvimento deveria ser sempre visada em todas as esferas de atuação do poder público (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011).

Nesse quesito, a pretensão do governo Santos era a de desenvolver uma política externa integral para o país, a qual englobaria em seu espectro as dimensões política,

econômica, comercial, migratória, laboral, energética, ambiental e securitária. Isso, por sua vez, implicava na necessidade de delinear as ações mais relevantes para lograr a satisfação do plano, dentre as quais foram elencadas: (1) concretizar a implementação dos tratados de livre comércio com o Canadá, com a Associação Europeia de Livre Comércio, com os Estados Unidos e com a União Europeia; (2) estreitar os vínculos com a América Latina e com o Caribe; (3) desenvolver estratégias de inserção ativa na região Ásia-Pacífico; (4) diversificar os relacionamentos no âmbito multilateral, sobretudo através do ingresso na OCDE e na APEC; (5) fortalecer e diversificar os mecanismos de cooperação internacional, tanto como país receptor quanto provedor e (6) impulsionar a política migratória e fortalecer o serviço consular (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011, p. 509). Além disso, haveria uma ênfase na aplicação de uma estratégia diferenciada para as zonas de fronteira marítima e terrestre, as quais foram identificadas como eixos comerciais estratégicos e áreas ambientais de grande importância, além de uma grande fonte de desenvolvimento e de integração para o país.

Um dos motivos que estimulou essa mudança de postura foi o diagnóstico de que a economia colombiana permanecia, naquela época, relativamente fechada para o mundo, fazendo com que seu comércio exterior estivesse muito concentrado em algumas *commodities* e pouco diversificado em termos de distribuição geográfica. Ao passo que o petróleo, o carvão e outros minerais brutos representavam 50% do total de vendas do país com o mercado externo, a indústria detinha 38% de participação e o setor de serviços era responsável por apenas 11% desse montante, deixando-o vulnerável à flutuação dos preços internacionais de produtos primários. Além disso, os Estados Unidos (39,9%) e a Venezuela (12,3%) eram o destino de mais da metade das exportações da Colômbia, o que constituía mais um fator de risco a ser resolvido pelo governo. Essa vulnerabilidade havia sido evidenciada com mais clareza entre os anos de 2008 e 2009, quando a desavença diplomática com o Equador e com a Venezuela causou redução das vendas a esses países e quando a demanda dos Estados Unidos sofreu uma queda em função da crise econômica internacional iniciada naquele período. Esses fatores levaram a uma diminuição de 12,4% da participação venezuelana na compra de produtos oriundos da Colômbia, enquanto as vendas para os mercados norte-americano e equatoriano caíram 8,4% e 16,2%, respectivamente. Como consequência, a contração total das exportações de bens e serviços do país foi de 10,5%, passando de 43,9 bilhões de dólares em 2008 para 39,5 bilhões no ano seguinte (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011).

Levando em consideração esse cenário, a estratégia de internacionalização formulada pelo novo governo para aumentar a participação colombiana no mercado global tinha como uma de suas prioridades a negociação, a implementação e a administração de acordos de comércio exterior, tanto no âmbito multilateral quanto bilateral. Além de visar a expansão da pauta exportadora e uma melhor distribuição geográfica desses bens e serviços - reduzindo a dependência da economia em relação aos principais compradores -, tais tratados também seriam elaborados com o intuito de ampliar o acesso da Colômbia a matérias-primas competitivas, o que contribuiria para o aumento das oportunidades de inserção dos seus produtos em novas regiões. A participação em foros e em organizações multilaterais era vista, portanto, como uma condição necessária para atingir esse objetivo, com destaque para a importância das negociações realizadas na OMC. Com isso, pretendia-se remover as barreiras ao avanço das exportações do país e, assim, integrá-lo de maneira efetiva às cadeias internacionais de valor (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011).

Nesse sentido, os esforços realizados em prol da diversificação das parcerias comerciais seriam realizados em diversas frentes, incluindo o desenvolvimento de um plano conjunto entre a Chancelaria e o Ministério do Comércio, da Indústria e do Turismo para a região Ásia-Pacífico. O aprofundamento das relações econômicas, comerciais e culturais com esses países giraria em torno da participação ativa em foros multilaterais - especialmente por meio do ingresso da Colômbia na Associação de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) - e das agendas de ciência, tecnologia, inovação e indústrias digitais, bem como do estímulo ao intercâmbio educacional, empresarial e acadêmico entre eles. Similarmente, haveria maior ênfase no fortalecimento do intercâmbio com as nações do Oriente Médio, especialmente com os membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), em razão de suas grandes capacidades financeiras e da oportunidade que representavam como mercados potenciais para as exportações de matérias-primas e de alimentos da Colômbia. Já no âmbito regional, a Comunidade Andina continuaria sendo um dos eixos prioritários da atuação colombiana com o desígnio de consolidar a livre circulação de pessoas, bens e serviços entre os integrantes e de introduzir outros temas em sua agenda de negociação, tais como encadeamento produtivo e estímulo às pequenas e médias empresas. Além disso, esperava-se aumentar a aproximação com Chile, México e Peru a fim de ampliar seus pontos de contato com a Colômbia, abarcando eixos como movimentação de capitais e de pessoas, comércio, acesso a mercados e integração energética (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011).

Ademais do estímulo às exportações e da integração econômica, buscava-se com a reorientação da política externa um melhor aproveitamento do potencial estratégico e político que a posição geográfica da Colômbia proporciona, visando torná-la um eixo articulador do hemisfério. Sendo assim, a diversificação geográfica e temática seria, além do principal eixo da estratégia comercial do governo, o motor da agenda internacional desenvolvida durante a presidência de Santos, de modo que fosse possível encontrar sócios, aliados e oportunidades inovadores para a Colômbia. Haveria, por conseguinte, um maior foco no estreitamento dos vínculos com regiões pouco exploradas até então, fazendo com que a aproximação política e o acesso comercial pudessem ser ampliados com novos países e mercados. Para isso, a política exterior colombiana seria impulsionada com base no diálogo e na cooperação, priorizando a via diplomática, o respeito e os princípios do Direito Internacional em suas relações com os vizinhos, com a América Latina, com o Caribe e com todo o mundo.

4.2 RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

De acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento (2010 - 2014), a diversificação da agenda bilateral com os Estados Unidos seria uma prioridade para o novo governo, preconizando um aprofundamento das relações econômicas, dos fluxos de investimento e do diálogo político nos âmbitos de ciência e tecnologia, meio ambiente, manejo de recursos naturais e educação como forma de trazer benefícios para a Colômbia nessas áreas. Essa pretensão já havia sido anunciada pelo presidente Santos desde o início de seu mandato, a qual fica claro em suas palavras durante a posse de Gabriel Silva como embaixador do país em Washington. Nessa ocasião, em outubro de 2010, o mandatário destacou que os novos temas inseridos na agenda seriam aqueles em que a Colômbia poderia desempenhar um papel importante na região e no mundo, de modo que haveria espaço para a ampliação do escopo da cooperação colombo-estadunidense em ditos campos. Além disso, afirmou seu interesse em transformar a relação entre os dois países para que a Colômbia fosse efetivamente elevada à categoria de “sócio estratégico”, deixando de ser apenas um receptor da ajuda de seu aliado em pontos limitados. Sendo assim, a proximidade com a Casa Branca estaria associada a uma busca por maior igualdade no tratamento recebido pelo seu país, tal como foi expresso por ele ao finalizar seu discurso: “Somos socios estratégicos y en eso queremos tener una conversación – como le dijimos- de tu a tu” (COLÔMBIA..., 2010c).

Ainda assim, também declarou que a agenda tradicional centrada nos temas de narcotráfico e de luta contra o terrorismo seria mantida devido a persistência desses

problemas no cenário colombiano, além de enfatizar que a aprovação do Tratado de Livre Comércio no Congresso norte-americano continuava em fase de negociação e que o desafio para conseguir aprová-lo seguia vigente (COLÔMBIA..., 2010c). Sobre o primeiro ponto, Rojas (2013) aponta que, apesar da permanência da pauta securitária no cerne da relação bilateral, houve espaço para a inclusão de temas associados ao contexto de “pós-conflito” vivido pelo país naquele momento, de modo que fosse possível consolidar os logros obtidos a partir da execução do Plan Colombia e estabelecer uma parceria mais duradoura e equilibrada dali em diante. Sendo assim, as discussões acerca da manutenção da ajuda militar passaram a incluir os tópicos de processo de paz e de desenvolvimento socioeconômico, fazendo com que o vínculo assistencial existente até então fosse modificado em prol de uma abordagem associativa entre Washington e Bogotá. De acordo com a autora, essa mudança de postura encontrava respaldo na perspectiva estadunidense de que o sucesso da guerra contra insurgente promovida anteriormente permitia a diminuição do seu auxílio e a inauguração de uma nova fase da parceria, na qual haveria mais ênfase nas capacidades locais e na responsabilidade do governo colombiano de fortalecer as instituições e consolidar a presença do Estado em todo o território (ROJAS, 2013).

Já no tocante à pauta comercial, Henao (2015) aponta que o andamento do tratado de livre comércio com os Estados Unidos foi o foco dos esforços diplomáticos durante os dois primeiros anos do governo Santos, visto que ele encontrava-se emperrado no Congresso norte-americano em função da desconfiança que os legisladores nutriam a respeito da proteção aos direitos humanos e trabalhistas na Colômbia. Por esse motivo, houve continuidade da articulação política iniciada durante a gestão Uribe junto aos congressistas republicanos e democratas a fim de defender a posição colombiana, atingindo seu objetivo em outubro de 2011 com a ratificação do acordo e com sua posterior entrada em vigor em maio de 2012. O autor pontua que o sucesso obtido nesse quesito permitiu uma reorientação da agenda externa entre os dois países em direção a outros tópicos, o que foi demonstrado pelo mandatário em sua declaração acerca da aprovação: “Hoy el reloj marca una nueva hora en nuestras relaciones con Estados Unidos” (PROCOLOMBIA, 2011).

Ilustrando essa afirmação, avançaram as discussões e iniciativas promovidas através dos Diálogos de Alto Nível, um mecanismo de interlocução com encontros esporádicos entre representantes de ambos os países para avaliar o avanço da cooperação Bogotá-Washington. Tal iniciativa surge em 2010 após a primeira reunião entre Santos e o presidente norte-americano Barack Obama, realizada em Nova Iorque sob o marco da 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas, na qual define-se o intuito de ampliar a lista de prioridades tratadas

bilateralmente e de consolidar a parceria horizontal e diversificada. Nesse sentido, os mandatários destacaram que - em virtude do sucesso das forças de segurança e da melhora do contexto interno na Colômbia - a possibilidade de criar uma pauta mais progressista e abrangente de atuação conjunta era factível, através da qual poderiam alcançar prosperidade e benefícios mútuos para eles e para toda a região (THE WHITE HOUSE, 2010).

A primeira reunião do grupo ocorreu em outubro do mesmo ano e resultou na formação de grupos de trabalho relativos à Ciência e Tecnologia, Energia e Democracia, Direitos Humanos e Bom Governo, o que demonstra a propensão de extrapolar os temas de narcotráfico e terrorismo que anteriormente dominavam o escopo do debate colombo-estadunidense. Na segunda reunião, além do aprofundamento em tais matérias, somaram-se os eixos de intercâmbio cultural, esportes e educação, ou seja, uma pauta focada em aspectos de desenvolvimento social e crescimento econômico condizentes com a percepção dos dois governos de que a Colômbia estava em uma fase de pós-conflito, tendo como prioridades a paz e a estabilização (HENAO, 2015).

O reflexo da nova configuração das relações bilaterais foi a transformação quantitativa e qualitativa do Plan Colombia, renovado em 2010 para uma nova fase com duração até 2015. Encabeçada pela embaixada dos Estados Unidos na Colômbia, a Iniciativa de Desenvolvimento Estratégico para a Colômbia (*Colombia Strategic Development Initiative*) foi concebida com o intuito de “nacionalizar” os projetos implementados como parte do pacote norte-americano de ajuda econômica e militar, transferindo gradativamente sua gestão e seu financiamento para o governo colombiano. Com isso, os recursos destinados ao país entraram em trajetória decrescente ao longo do primeiro quadriênio da administração Santos, os quais sofreram uma diminuição de mais de 40% nesse período (queda de US\$ 520 milhões para US\$ 319 milhões). Além disso, a destinação desses recursos foi modificada de forma progressiva e deixou de ter enfoque estritamente militar, fazendo com que 60% do montante tenha sido voltado a iniciativas de segurança e 40% a programas de desenvolvimento econômico e política social, ao passo que nas etapas iniciais de execução do plano essa proporção era de 80% e 20%, respectivamente (ROJAS, 2013).

Por outro lado, a diminuição do auxílio financeiro concedido à Colômbia evidenciava um avanço relevante na visão que o governo dos Estados Unidos nutria a seu respeito, deixando de ser considerada uma ameaça à segurança norte-americana para converter-se em um aliado no combate ao narcotráfico e à contra insurgência. Por conta dessa evolução, um importante eixo de cooperação bilateral e de diálogo surgiu através da formação do Grupo de

Coordenação para a Cooperação em Segurança entre Colômbia e Estados Unidos¹⁴, composto por funcionários de agências governamentais de ambas as nacionalidades com o intuito de formular programas de assistência para outros países afetados pelo crime organizado transnacional (US DEPARTMENT OF STATE, 2013). Através dele, definiu-se um plano de ação focado na implementação de iniciativas conjuntas na América Central, as quais incluíram programas de treinamento para forças de segurança e de capacitação para o setor de justiça, além da promoção de esforços nas áreas de fortalecimento institucional e prevenção e controle de crimes financeiros, tais como extorsão e lavagem de dinheiro. Ao falar sobre esse tema durante a VI Cúpula das Américas de 2012, realizada em Cartagena, o presidente Santos expressa novamente o caráter simétrico da relação que estava sendo desenvolvida com os Estados Unidos naquele momento, afirmando (COLÔMBIA, 2012, p. 1):

“Colombia y Estados Unidos hemos sido socios exitosos en muchos frentes: en la lucha contra el narcotráfico, en la lucha contra el terrorismo, también en la defensa de la democracia. Nuestros países han pasado de ser simples buenos amigos y buenos socios a convertirse en verdaderos aliados. [...] La experiencia que hemos acumulado Estados Unidos y Colombia, a través del Plan Colombia, es una experiencia que tenemos la obligación de compartirla con nuestros hermanos centroamericanos que están en problemas. Por eso hemos decidido también fortalecer y mejorar los mecanismos de ayuda conjunta Estados Unidos-Colombia a estos países.”

Apesar da concordância em seguir coordenando ações junto com os Estados Unidos para coibir o narcotráfico dentro da Colômbia e em outros países, o Santos indicou, durante a mesma ocasião, que uma mudança de abordagem em relação à “guerra às drogas” deveria ser debatida, visto que esse modelo estava em vigor desde 1971 (com a declaração do então presidente norte americano Richard Nixon) e que possuía origens ainda mais antigas, datando da Convenção Internacional do Ópio de 1912. Na concepção do mandatário colombiano, era necessário reconhecer que, apesar dos imensos esforços e dos grandes investimentos realizados sob esse marco, o comércio ilegal de drogas seguia operando com força total, que o vício em entorpecentes representava um problema de saúde pública em todo o mundo e que o narcotráfico ainda era a principal fonte de financiamento para perpetração da violência e do terrorismo, levando-o propor uma reavaliação dos resultados dessa estratégia e o início do debate em busca de formas mais eficientes de responder a esse desafio (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012).

Segundo ele, a Colômbia e outros países da região defendiam o diálogo focado nas vítimas, considerando todos aqueles que consumiam, que sofriam em razão dos efeitos

¹⁴ U.S.-Colombia Security Cooperation Coordination Group (SCCG).

paralelos gerados pelas drogas (violência, encarceramento, corrupção) e que morriam na luta contra essa atividade. Essa proposta consistia em um afastamento em relação à política antidrogas tradicionalmente empreendida até então no continente, a qual tinha os Estados Unidos como seu principal propulsor e que havia sido apoiada pelo ex-presidente Álvaro Uribe durante seus mandatos. Nesse sentido, o questionamento de Santos tinha ênfase na responsabilidade atribuída aos países produtores de interromper o fluxo de entorpecentes por meio da destruição de plantações e de laboratórios clandestinos, além da realização de prisões e da criminalização dos consumidores. Seu entendimento, portanto, indicava concordância com a avaliação dos principais organismos internacionais de que a guerra às drogas implicava em custos sociais, políticos e econômicos muito grandes em prol de resultados pouco significativos, gerando a necessidade de modificar o paradigma antinarcóticos em vigência há mais de 40 anos sob a égide do governo estadunidense. De acordo com Rojas (2013), apesar da participação cautelosa da Colômbia nesse debate, sua posição permaneceu constante em defesa da reforma do regime internacional de combate às drogas.

A questão do narcotráfico também continuou como um tema presente na relação entre os dois países devido a sua importância na negociação de paz entre o governo colombiano e as FARC, iniciada em 2011 por meio de contatos secretos e oficializada em fevereiro do ano seguinte com a inauguração da fase de encontros exploratórios. Desde esse momento, a posição sustentada pelos Estados foi de incentivo ao processo de pacificação e de confiança na figura do presidente Santos, considerando favoráveis os esforços para que o grupo guerrilheiro deixasse de ter envolvimento com o comércio ilegal de drogas e com atividades terroristas, além de seguir dando suporte à promoção dos Direitos Humanos e à geração de oportunidades econômicas na Colômbia (EL TIEMPO, 2012). Todavia, apesar do respaldo manifestado, a participação norte-americana foi discreta durante as primeiras etapas e limitada a declarações públicas de apoio, expressando o interesse de que os atores colombianos fossem inteiramente responsáveis pela condução do assunto (ROJAS, 2017). De acordo com Borda e Morales (2017), essa postura pode ser explicada pela ausência de uma motivação direta para o envolvimento dos Estados Unidos no primórdio dos debates, visto que o primeiro ano de elaboração do acordo foi dedicado aos tópicos de reforma agrária, desenvolvimento e participação política. Ao fim desse ciclo, em novembro de 2013, as matérias de drogas ilícitas e justiça foram introduzidas na agenda, sendo esse o momento em que o engajamento de Washington torna-se mais ativo em razão das implicações que isso poderia gerar para o país, tal como a possibilidade de extradição de líderes da guerrilha para os Estados Unidos pela ligação com o narcotráfico (BORDA; MORALES, 2017).

Daí em diante, a participação norte-americana aumentou progressivamente com a anuência dos dois governos, os quais viam no resultado do processo de paz o principal determinante para a evolução das relações bilaterais no futuro. Especialmente a partir de 2014, a posição da Casa Branca era de que as negociações deviam ser aceleradas a fim de evitar o esgotamento das possibilidades e do comprometimento dos participantes, tal como foi enfatizado pelo Secretário de Estado John Kerry durante sua visita a Bogotá em dezembro daquele ano (US DEPARTMENT OF STATE, 2014). Em concordância a essa declaração, o presidente Santos expressou que a ajuda estadunidense era fundamental para garantir o sucesso do acordo devido ao papel que o país havia desempenhado desde o princípio da implementação do Plan Colombia, de modo que a resolução pacífica do conflito seria símbolo do êxito daquela parceria (US DEPARTMENT OF STATE, 2014). Atendendo ao pedido do mandatário colombiano nessa ocasião, a Casa Branca nomeou em fevereiro de 2015 o enviado especial Bernard Aronson para atuar diretamente nas etapas finais do diálogo, o qual, apesar de não participar da negociação, forneceria apoio na elucidação dos pontos mais delicados da agenda (US DEPARTMENT OF STATE, 2015).

O auxílio norte-americano ao processo de pacificação também foi oferecido através de um novo pacote econômico denominado de Plan Paz Colombia, lançado em 2016 com orçamento de US\$ 450 milhões para dar continuidade ao programa anterior. Ao anunciá-lo, o presidente Barack Obama apontou que o aporte teria o intuito de reforçar os ganhos securitários por meio da reintegração de ex-combatentes na sociedade, do reforço à aplicação da lei e da criação de oportunidades nas áreas mais necessitadas. Além disso, os recursos seriam destinados aos esforços pela remoção de minas terrestres em todo o território colombiano, visando garantir a proteção das pessoas e dos Direitos Humanos contra o tráfico de drogas e contra a violência associada a ele (THE WHITE HOUSE, 2016). Ainda de acordo com sua fala, esse momento demarcava um novo começo para a parceria, na qual os Estados Unidos seriam os principais aliados da Colômbia na construção de um país próspero e pacífico. Santos, por sua vez, destacou que aquela ocasião servia não só para agradecer o suporte do governo norte-americano durante mais de 15 anos em prol do fim do conflito armado, mas também para projetar o futuro da cooperação bilateral pelos próximos anos. A paz, segundo ele, seria a “cereja do bolo” do Plan Colombia e o início de um novo capítulo de amizade e de colaboração entre as duas nações (THE WHITE HOUSE, 2016).

O cenário de otimismo, contudo, foi alterado no ano seguinte com o início da presidência de Donald Trump nos Estados Unidos, causando uma mudança de postura na Casa Branca desde o início de seu mandato. Rex Tillerson, o novo Secretário de Estado,

afirmou perante o Senado que os detalhes do acordo de paz seriam revisados a fim de avaliar até que ponto o apoio norte-americano teria continuidade, condicionando-o ao cumprimento dos compromissos colombianos no tocante ao controle da produção e do comércio de drogas em seu território. Similarmente, o vice-presidente Mike Pence realizou uma visita à Colômbia em agosto de 2017 e reiterou a vontade de continuar prestando auxílio à pacificação promovida por Santos, ao passo que também demandou enfaticamente a interrupção do crescimento dos cultivos de coca no país (BODEMER, 2020). Ao longo dos últimos meses do mandato presidencial de Santos, a erradicação dos cultivos ilegais foi o assunto mais presente nos encontros entre autoridades dos dois países, além de haver maior concertação acerca da situação da Venezuela (US DEPARTMENT OF STATE, 2018). Ainda assim, os Diálogos de Alto Nível seguiram ocorrendo a fim de estimular o vínculo bilateral em outras áreas, tais como educação, meio ambiente e justiça. A edição de março de 2018, realizada em Bogotá, culminou na assinatura de um memorando de entendimento acerca do combate à mineração ilegal de ouro, no lançamento de programas de intercâmbio acadêmico e na criação de grupos de trabalho com foco no monitoramento de crimes contra ativistas sociais e contra a vida silvestre, além de assistência jurídica para resolução dos casos.

Em suma, a condução da relação com os Estados Unidos durante a presidência de Santos refletiu seu objetivo de diversificar a agenda externa da Colômbia para além dos temas de tráfico de drogas e terrorismo, criando condições para que a cooperação em outras frentes também pudesse ser desenvolvida. Além disso, foi dada ênfase à construção de uma nova imagem internacional para a Colômbia, buscando elevar sua legitimidade como sócio estratégico do governo estadunidense ao invés de ser apenas um receptor de auxílio econômico e militar. Nesse sentido, Londoño (2011) destaca que, apesar da manutenção da estreita parceria entre Bogotá e Washington - especialmente na fase final da negociação do acordo de paz com as FARC -, optou-se pela adoção de uma postura mais pragmática e com mais espaço para o serviço diplomático, ao contrário do que ocorria anteriormente com a centralização do contato bilateral nas figuras de Uribe e Bush. Similarmente, Henao (2015) aponta que, através dos Diálogos de Alto Nível, são o Departamento de Estado norte-americano e a Chancelaria colombiana que assumem o direcionamento do debate, garantindo a ampliação do número de temas abordados durante as reuniões.

Observa-se, portanto, que houve uma mudança significativa na maneira como os dois mandatários colombianos - Uribe e Santos - orientaram as interações com os Estados Unidos durante seus governos. Aplicando a abordagem de Winter (1980) acerca do impacto das motivações sobre o comportamento externo de um governante, pode-se considerar que a

principal distinção entre eles está em seus objetivos, o que, por sua vez, fazia-os conceber a política exterior de forma tão diferente. De acordo com essa abordagem, o interesse de Santos em promover o reposicionamento internacional da Colômbia configura uma “motivação pela realização” (*achievement motive*), ou seja, a vontade de concretizar um grande projeto, tornando-o propenso a adotar uma postura mais racional e adaptativa. Sendo assim, é possível apontar que sua decisão de reformular a relação colombo-estadunidense reflete um ajustamento frente à situação interna do país, na qual a resolução do conflito armado caminhava progressivamente em direção ao processo de paz. Por conta disso, era necessário garantir que a assistência norte-americana continuasse chegando à Colômbia sem que ela estivesse vinculada à continuidade da confrontação militar com as FARC, surgindo a partir daí o esforço de diversificar a agenda temática de cooperação com os Estados Unidos.

4.3 RELAÇÕES COM OS PAÍSES VIZINHOS

Santos assume a presidência da Colômbia em um contexto de “tensões acumuladas” com os países limítrofes e de afastamento perante a região como um todo, reflexo da decisão do governo anterior de privilegiar a cooperação econômica e militar com os Estados Unidos em detrimento dos laços com a América Latina. Em resposta a isso, o primeiro sinal de reorientação da política externa colombiana a partir do início de seu mandato foram as manifestações expressas a favor da conciliação e da aproximação no âmbito regional, buscando atenuar as divergências ideológicas e o enfoque securitário em prol do aproveitamento de oportunidades compartilhadas (RAMÍREZ, 2011b).

Esse desígnio foi transmitido pelo mandatário durante seu discurso de posse, no qual destacou a vontade de promover a paz, o respeito e o entendimento com os vizinhos para que pudessem trabalhar juntos em torno de propósitos comuns. Nesse sentido, ao afirmar que “não reconhecia como inimigo nenhum governo estrangeiro”, indicou que um de seus propósitos fundamentais seria o de reconstruir as relações deterioradas com a Venezuela e com Equador, recuperando a confiança entre eles através da diplomacia, da prudência e do diálogo. Com isso, indicou também seu interesse em impulsionar a integração latino-americana como base para o desenvolvimento do continente, de modo que todos tivessem acesso ao bem-estar e à prosperidade proporcionados pela união de esforços (COLÔMBIA..., 2010b).

Em conformidade com sua declaração, as primeiras iniciativas internacionais de seu governo foram voltadas aos dois países que representavam a prioridade imediata, Equador e Venezuela. Em relação ao primeiro, o gesto inicial foi dado ainda antes da posse de Santos,

quando a futura chanceler María Ángela Holguín realizou uma visita ao presidente Rafael Correa para convidá-lo pessoalmente a comparecer na cerimônia inaugural em Bogotá, o qual foi correspondido com sua aceitação. Com o intuito de restabelecer os vínculos diplomáticos rompidos desde 2008 devido à realização da Operação Fênix, que consistiu no bombardeio de um acampamento das FARC localizado em território equatoriano, o mandatário colombiano entregou para seu homólogo uma cópia dos documentos apreendidos nessa ocasião, atendendo à solicitação que havia sido apresentado há mais de dois anos. Além disso, os ministros de relações exteriores de ambos os países encontraram-se para definir como outras condições seriam satisfeitas a fim de chegar a um acordo sobre o restabelecimento da agenda bilateral (RAMÍREZ, 2011b).

O resultado da reunião foi a elaboração de um comunicado conjunto em que, além de demarcar o futuro das ações conjuntas no âmbito de integração fronteiriça, controle de criminalidade, infraestrutura elétrica e aproveitamento de recursos hídricos, foi definido “o valor da paz como elemento fundamental da relação entre os dois Estados” (CANCILLERÍA DE COLOMBIA, 2010). Posteriormente, durante a IV Cúpula da UNASUL, em novembro de 2010, ambos presidentes anunciaram que as relações diplomáticas seriam formalmente restituídas, um logro que Rafael Correa atribuiu à transparência e à boa vontade de Santos para responder às questões sensíveis apresentadas por ele. Além disso, o mandatário do Equador elogiou a seriedade e o “grande espírito integracionista e latinoamericanista” do homólogo colombiano, descartando a possibilidade de um problema semelhante ocorrer novamente ao afirmar que seus países caminhavam na direção correta (EL TIEMPO, 2010).

Com a Venezuela, a reaproximação também foi iniciada durante os primeiros dias do novo governo. Tendo rompido os vínculos diplomáticos no dia 22 de julho de 2010 em resposta às acusações colombianas acerca da presença de líderes guerrilheiros em seu território, Hugo Chávez foi convidado para a cerimônia de posse, mas não aceitou o convite, enviando o então chanceler Nicolás Maduro para assisti-la em seu lugar. Nessa ocasião, ele e sua homóloga, a ministra María Ángela Holguín, reuniram-se a fim de começar os preparativos para uma conferência entre os dois presidentes, o qual foi realizado dois dias depois na cidade de Santa Marta. Acerca dela, Santos afirmou: “Estamos aquí para buscar que las relaciones entre dos países hermanos se restablezcan sobre bases firmes y perdurables. Buscaremos todos los mecanismos para que las relaciones se normalicen y se mejoren cada día más” (COLÔMBIA..., 2010d).

Assim, os mandatários concordaram em normalizar as relações por meio do diálogo transparente e direto, prezando pelo cumprimento do Direito Internacional e pela aplicação

dos princípios de não interferência em assuntos internos e de respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados. Ademais, mostraram-se favoráveis ao avanço da agenda de integração bilateral e de desenvolvimento socioeconômico, além de consentirem com a criação de comissões de trabalho nas áreas de: (i) pagamento da dívida venezuelana e impulso das relações comerciais; (ii) complementação econômica entre os dois países; (iii) investimento em zonas de fronteira; (iv) obras de infraestrutura; e (v) segurança (CANCILLERÍA DE COLOMBIA, 2013a). Três meses depois, ao realizar a segunda reunião presidencial, foi acordado entre eles que os encontros seriam realizados trimestralmente a fim de garantir o estímulo e o seguimento dos esforços de cooperação, os quais também foram expandidos para as áreas de energia e turismo.

A estratégia de reaproximação da Colômbia com a América do Sul também foi levada para o âmbito multilateral durante os primeiros meses da presidência de Santos, com destaque para sua participação na V Cúpula da UNASUL e na XX Cúpula Iberoamericana. Na primeira ocasião, a normalização das relações bilaterais com a Venezuela e a recuperação dos plenos vínculos diplomáticos com o Equador levou os representantes dos demais países membros a aplaudirem de pé as iniciativas de harmonização promovidas pelos três governos, a qual foi simbolizada pelo aperto de mão entre o mandatário colombiano e Hugo Chávez. Já no segundo evento, sua intervenção foi um chamado para que os demais Estados presentes apoiassem junto ao Conselho de Segurança da ONU a transformação da operação de paz no Haiti - o qual havia sido atingido anteriormente por um forte terremoto - em uma “operação de desenvolvimento”, visto que assim teriam mais instrumentos para ajudar o país naquele momento. Além disso, Santos destacou que todos os membros da organização deveriam trabalhar juntos em prol da educação e do desenvolvimento a fim de alcançar a resolução dos problemas nessas áreas, o que, em sua visão, dependia de mais união e de mais integração entre eles (COLÔMBIA...,2010e). A participação no fórum também foi aproveitada para anunciar, através da chanceler María Ángela Holguín, que a Colômbia apresentaria uma candidatura à eleição da Secretaria-Geral da UNASUL, na qual logrou a vitória da diplomata e ex-Ministra de Relações Exteriores (1996-1998) María Emma Mejía para ocupar o cargo entre os anos de 2011 e 2012 (COLÔMBIA..., 2010f).

A participação colombiana em organismos regionais foi igualmente impulsionada na Comunidade Andina ao assumir sua presidência e dar início a seu processo de reformulação institucional. O presidente Santos manifestou a proposta ao tomar posse da secretaria do órgão em julho de 2011, durante a qual expressou sua visão acerca da necessidade de redesenhá-lo com o objetivo de satisfazer os interesses dos países membros de forma mais

eficiente (COLÔMBIA..., 2011). Posteriormente, em novembro do mesmo ano, a declaração do mandatário colombiano na Cúpula Extraordinária de Presidentes reafirmou seu desígnio de modernizar a instituição em face de seus 42 anos de existência, o que, segundo ele, exigia maior integração na área de transportes e promoção do comércio entre os quatro Estados, além de mais comprometimento com as normas e com as regras que regiam a organização. Outros dos logros mais importantes foram a decisão de realizar anualmente a reunião presidencial e a criação de uma equipe ministerial para tratar de assuntos ambientais e para defender uma posição conjunta sobre o tema a nível mundial, bem como a concordância em acelerar a integração dos países em matéria energética. Posteriormente, em maio de 2012, os frutos desse encontro foram oficializados na XXXV Reunião do Conselho de Ministros de Relações Exteriores da Comunidade Andina, na qual foi firmado o convênio de estabelecimento do projeto de fortalecimento e de renovação do processo de integração, empreendendo a revisão da estrutura e do funcionamento do órgão a fim de adequá-lo ao contexto internacional vigente naquele momento (CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, 2012).

A preparação e a realização da VI Cúpula das Américas em 2012 na cidade de Cartagena também serviram de exemplo ao esforço de acercamento da Colômbia frente às dinâmicas regionais, onde o presidente Santos destacou o potencial a ser explorado através da união dos países americanos. Conforme suas palavras no discurso de abertura, era imprescindível que todos atuassem juntos para enfrentar de forma contundente os desafios que ainda afetavam a população do continente, promovendo a interlocução e a coesão hemisférica em prol da resolução dos problemas que compartilhavam. Sua aspiração, portanto, consistia na definição de prioridades e construção de uma agenda comum a partir da qual a ação coletiva seria implementada, de modo que as oportunidades de desenvolvimento da região pudessem ser devidamente aproveitadas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012). Para ele, cumprir esse objetivo demandava a inauguração de um novo paradigma nas relações entre a América do Norte e a América Latina em que os estereótipos e as “amarras ideológicas do passado” fossem derrubados em favor de uma maior convergência em temas políticos, econômicos e sociais, além de estímulo ao comércio, ao investimento e à integração física dos territórios com projetos de infraestrutura. Nesse sentido, o presidente colombiano enfatizou a necessidade de concentrar os esforços hemisféricos na porção central do continente, citando o embargo contra Cuba, a reconstrução do Haiti e o combate ao crime organizado como as principais pautas a serem discutidas pelos Estados americanos no âmbito multilateral. Em sua concepção, cabia aos vizinhos mais próximos, tal

como a Colômbia, os Estados Unidos e o México, a responsabilidade de oferecer auxílio para superação dessa crise de segurança, utilizando seu próprio país como um exemplo da luta contra o narcotráfico e da possibilidade de criar condições para o estabelecimento duradouro da paz (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012).

Assim como foi mencionado em seu discurso, a aproximação com a América Central e com o Caribe adquiriu especial impulso em 2012 em razão da eleição do colombiano Alfonso Múnera Cavadía como Secretário-Geral da Associação dos Estados Caribenhos (AEC) para um período de quatro anos, favorecendo uma participação mais ativa da Colômbia na instituição (CANCILLERÍA DE COLÔMBIA, 2013b). Destaca-se, por exemplo, a presença da chanceler María Ángela Holguín na XVIII Reunião do Conselho de Ministros em fevereiro de 2013, ocasião em que ela propôs a criação de um comitê misto entre o poder público e a iniciativa privada dos países membros com o intuito de buscar alternativas facilitadoras da mobilidade de pessoas, de bens e de serviços, além de meios para incentivar o turismo, o comércio e os investimentos na região. Posteriormente, durante a Cúpula de Chefe de Estados e de Governo realizada em abril do mesmo ano, o presidente Santos reiterou a importância de melhorar a infraestrutura portuária, a conectividade aérea e o intercâmbio intrarregional, sendo esses alguns dos tópicos contemplados pelo Plano de Ação 2013-2014 da organização. A cooperação com os vizinhos caribenhos também foi promovida através da Estratégia de Cooperação Internacional em Segurança Integral, proporcionando assessoria técnica para formação de forças de segurança e judiciais a 12 países¹⁵ afetados por problemas relacionados ao tráfico de drogas e ao crime organizado (COLÔMBIA...,2014).

De modo geral, a avaliação do governo após a conclusão do primeiro mandato de quatro anos foi de que a presença colombiana nas instâncias multilaterais do hemisfério foi ativa e propositiva, incluindo a Organização dos Estados Americanos, a União das Nações Sul-Americanas, a Comunidade Andina e a Associação dos Estados Caribenhos. Com foco no pragmatismo e nas vias diplomáticas, sua liderança havia sido exercida nos quesitos de meio ambiente, desenvolvimento, educação, comércio e infraestrutura, reiterando o respeito com todos os atores da comunidade internacional. Já no âmbito bilateral, a atuação nas zonas de fronteira fora convertida em um dos eixos mais importantes de atuação do poder público devido ao potencial de aprimoramento das relações com os países limítrofes e do estímulo à integração, promovendo mais oportunidades de desenvolvimento econômico e social nessas áreas (CANCILLERÍA DE COLOMBIA, 2015). Sendo assim, o objetivo para o segundo

¹⁵ México, Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Jamaica, Trinidad e Tobago, Suriname, Haiti, Belize e República Dominicana.

período da administração Santos era o de seguir priorizando as relações com os vizinhos da América Latina e do Caribe, projetando-se na região através da promoção de encontros de alto nível, de mecanismos de diálogo e de cooperação. Nesse sentido, a diretriz externa definida para a porção central do continente era a de seguir desenvolvendo os vínculos políticos e a parceria técnica em matérias de ciência, cultura, educação e segurança, assim como a continuidade dos esforços direcionados ao aprofundamento do comércio, do investimento e do turismo. Na América do Sul, por sua vez, haveria ênfase no fortalecimento dos mecanismos de relacionamento já existentes, tais como reuniões de gabinete e comissões binacionais entre representantes do governo (CANCILLERÍA DE COLOMBIA, 2016).

O segundo mandato de Santos foi marcado pela eclosão de uma nova crise diplomática com a Venezuela, a qual teve origem em 2015 devido a um suposto ataque de paramilitares e de contrabandistas da Colômbia contra soldados venezuelanos, ocasionando, primeiramente, um chamado dos presidentes para consultas com seus embaixadores nos respectivos países. Em seguida, o presidente Nicolás Maduro - sucessor de Hugo Chávez desde 2013 - decretou o fechamento da fronteira no estado de Táchira, uma medida que foi estendida no decorrer do ano para outras zonas fronteiriças. Posteriormente, a situação foi agravada devido ao início da deportação de cidadãos colombianos na Venezuela, além da emergência de casos de violência praticados pelas autoridades do país contra eles. Em razão desses acontecimentos, o presidente Santos condenou as agressões e a hostilidade do governo vizinho direcionadas aos nacionais de seu país, além de decretar estado de emergência econômica, social e ambiental na região limdeira (SEMANA, 2019). Apesar disso, buscar uma solução negociada para o conflito ainda era seu objetivo, sustentando que a coordenação de esforços poderia trazer melhores resultados no combate aos grupos armados: “[...] Sabemos que cuando hay coordinación, los únicos que pierden son los delincuentes. [...] Lo que ofrecemos es toda la colaboración, como siempre lo hemos ofrecido, para poder trabajar juntos en contra de estas bandas criminales” (COLÔMBIA..., 2015).

Ainda em 2015, outro incidente ocorreu quando uma aeronave venezuelana sofreu um acidente nas proximidades do limite com a Colômbia, fazendo com que Caracas enviase um contingente militar para aquela área. O governo colombiano, por sua vez, denunciou o deslocamento de tropas venezuelanas na zona de fronteira. O desentendimento foi resolvido através de um encontro presidencial organizado pelos chanceleres de ambos os países, o qual culminou com a atenuação da crise e com a normalização dos vínculos bilaterais em setembro do mesmo ano. Nessa ocasião, os mandatários concordaram com o retorno imediato dos embaixadores a seus respectivos postos, com a criação de uma equipe ministerial para tratar

de temas sensíveis nas regiões limítrofes, com a coexistência dos modelos econômicos, políticos e sociais de cada país e com a promoção do respeito mútuo e da boa convivência na relação entre seus governos. Em seguida, também foram estabelecidos acordos com participação das Forças Armadas a fim de aprimorar a comunicação e a organização de iniciativas conjuntas contra o narcotráfico e o contrabando, levando à criação do Centro Binacional de Luta contra o Crime Organizado Transnacional (CANCILLERÍA DE COLÔMBIA, 2016).

Em agosto de 2016, os grupos de trabalho encontraram-se para apresentar os avanços em matéria de segurança, assuntos migratórios e aduaneiros, economia, comércio, saúde e transporte na zona limdeira, fazendo com os presidentes Santos e Maduro tenham consentido em dar início à primeira fase do processo de reabertura gradual da fronteira entre os dois países (CANCILLERÍA DE COLOMBIA, 2017). Já no começo de 2017, o governo colombiano retirou seu embaixador da Venezuela em meio à conturbação do contexto político interno do país vizinho, onde o Tribunal Supremo de Justiça assumiu as funções da Assembleia Nacional. Durante o restante do governo Santos, nenhum substituto foi designado para o cargo. Ao comunicar sua decisão, o presidente destacou que o respeito às diferenças, a diplomacia e o diálogo sempre foram os eixos que guiaram a relação da Colômbia com a Venezuela e que permitiram o restabelecimento dos vínculos bilaterais durante sua gestão, privilegiando uma política exterior pragmática mesmo quando as tensões cresciam. Apesar das dificuldades causadas pelos regimes políticos e pelas ideologias distintas que cada um defendia, Santos afirmou que as interações sempre foram baseadas na cordialidade, utilizando a prudência para evitar confrontações e para trabalhar pela paz e pelo bem-estar dos povos. Sendo assim, o governo colombiano seguiria reiterando seu apoio à busca de uma solução pacífica e sem violência perante a crítica situação no território vizinho, na qual, segundo ele, a comunidade internacional teria que desempenhar um importante papel para evitar o agravamento da crise (COLÔMBIA..., 2017).

A atuação de Santos nesta situação, ao final de seu segundo mandato, é ilustrativa do modo como as relações exteriores da Colômbia foram conduzidas durante todo o período em que ele esteve à frente da presidência, ou seja, privilegiando uma postura conciliatória ao invés de instigar a confrontação. Tal como preconizado por Margaret Hermann (1980), o comportamento e as decisões tomadas pelo Chefe de Estado são altamente influenciados pelas suas características pessoais e pela sua capacidade de interpretar os acontecimentos que acontecem a seu redor, visto que esses fatores determinam o modo como ele reage perante a informações e estímulos do ambiente externo. No caso do mandatário colombiano, sua

conduta condiz com aquilo que a autora define como o resultado de uma elevada complexidade cognitiva, indicando uma maior propensão a aceitar diferentes ideias, a adaptar-se a mudanças, a realizar ponderações e, conseqüentemente, a elucidar problemas por meio de soluções negociadas. Ainda segundo ela, esse atributo está associado ao governante que possui uma personalidade conciliatória e que, por conseguinte, tende a estabelecer uma política internacional mais cooperativa e participativa, o que também encontra um alto grau de correspondência com as atitudes de Santos diante da Venezuela e dos demais países vizinhos ao longo de seus oito anos de gestão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do século XX e na primeira década do século XXI, a política exterior da Colômbia foi marcada por elevada continuidade, tendo como princípio norteador a manutenção de uma relação preferencial com os Estados Unidos. Como consequência da tradicional proximidade com Washington, sua posição internacional adquiriu um caráter pouco propositivo e carente de iniciativas de longo prazo, contribuindo para um cenário de crescente isolamento do país frente às dinâmicas regionais e de baixo engajamento com as demais partes do mundo, tanto no âmbito bilateral quanto no multilateral. Porém, a partir do ano de 2010, é possível perceber um claro estímulo do governo colombiano à construção de uma presença diplomática mais plural e mais participativa no ambiente externo, com ênfase na diversificação geográfica e temática de sua agenda e na busca de uma maior relevância nos espaços de diálogo e de cooperação.

Nesse sentido, conclui-se que o presidente Uribe (2002-2010) privilegiou o estreitamento da relação colombo-estadunidense em torno do eixo militar, o que reduziu, por conseguinte, o grau de importância atribuído a outros assuntos e a outras regiões do mundo. Santos (2010-2018), por outro lado, tinha claro interesse em ampliar a agenda internacional da Colômbia em termos geográficos e temáticos, estabelecendo uma parceria mais parelha e mais abrangente entre Bogotá e Washington. A mudança de postura também foi evidente no tocante aos países vizinhos, de modo que o ano de 2010 tenha sido um ponto de transição entre as crises e o afastamento diplomático do período anterior e o início dos esforços de reconciliação e de cooperação após a troca de governo.

A partir de tais observações, é nítida a grande influência que Uribe e Santos exerceram na condução da política exterior colombiana no decorrer de seus respectivos mandatos, assumindo posturas extremamente distintas na definição de prioridades externas e no manejo das relações diplomáticas com os Estados Unidos e com os países de seu entorno geográfico. Ao examinar essas mudanças sob a ótica da Análise de Política Externa, percebe-se que a contribuição das teorias que utilizam o nível individual de análise é relevante, especialmente daquelas que conferem importância às características pessoais do Chefe de Estado e ao modo como ele interpreta os acontecimentos ao seu redor.

Com base no trabalho de Margaret Hermann (1980), é possível inferir que Uribe possuía menor “complexidade cognitiva”, ou seja, capacidade de assimilar e interpretar informações, tornando-o propenso a ter uma visão maniqueísta sobre o mundo e a agir de forma agressiva perante outros países. Para Santos, por outro lado, uma maior complexidade

cognitiva facilitaria a habilidade de lidar com opiniões discordantes das suas, o que reflete-se em uma tendência de buscar soluções negociadas para conflitos. Similarmente, David Winter (1980) indica que as motivações são um fator condicionante para a política externa de um governante, o que também encontra correspondência com o caso dos mandatários colombianos: Uribe, ao visar o fortalecimento das forças de segurança no combate às FARC, encaixa-se na categoria de “busca pelo poder”, enquanto Santos, tentando adquirir relevância internacional, equivale ao objetivo de “realizar um grande projeto”. Tal como apontado pelo autor, as distintas pretensões justificariam o perfil de liderança que cada um deles exerceu, sendo o segundo mais racional e adaptativo do que o primeiro.

Portanto, a principal causa da ocorrência de extensas mudanças na política exterior da Colômbia durante os governos de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos está em suas características pessoais distintas, nas quais estão incluídas suas capacidades cognitivas e suas motivações. Confirmando a hipótese inicial do trabalho, o caso colombiano constitui um exemplo da importância da incorporação do papel do indivíduo à Análise de Política Externa, tendo em vista a importância dos referidos atributos sobre o processo decisório dos governantes e, conseqüentemente, sobre as ações externas impulsionadas pelos Estados.

REFERÊNCIAS

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

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. 2. ed. Nova Iorque: Longman, 1999.

ALVES, Marcos Celso. **Um Mandato Para A Paz: O Caso Da Negociação Entre O Governo De Andrés Pastrana E As Forças Armadas Revolucionárias Da Colômbia (1998-2002)**. 2005. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=7682@1>. Acesso em: 8 mar. 2022.

ARDILA, Martha; AMADO, Juan Andrés. Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. **Oasis**, Bogotá, v. 1, n. 14, p. 55-70, nov. 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3633659>. Acesso em: 9 mar. 2022.

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 mar. 2022.

BBC. **Colombia y EE.UU cierran pero no firman**. 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/08/090814_0300_colombia_cierre_acuerdo_bases_jrg. Acesso em: 30 mar. 2022.

BELTRÁN, Carlos Andrés Daza. **Análisis De Las Estrategias De Marketing Político De Álvaro Uribe Vélez Durante Sus Campañas Electorales De 2002 Y 2006 Y Durante El Ejercicio De Su Gobierno Presidencial En Colombia**. 2010. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Maestría En Estudios Políticos, Pontifícia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010. Disponível em: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/862/pol142.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 8 mar. 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Unb, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

BODEMER, Klaus. Las relaciones de Colombia con Estados Unidos en tiempos de pos-acuerdo de paz y Donald Trump ¿Del ‘socio ejemplar’ al ‘país problema’? **Cupea Cuadernos de Política Exterior Argentina**, n. 132, p. 31-62, 10 dez. 2020. Disponível em: <https://cupea.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/94>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BORDA, Sandra; MORALES, Mateo. **Colombia: la internacionalización de la paz**. 2017. Anuario Internacional CIDOB 2016-17. Disponível em:

https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2016/colombia_la_internacionalizacion_de_la_paz. Acesso em: 1 mar. 2022.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA. **Comunicado conjunto reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Ecuador**. Ipiales, 2010. Disponível em: <https://www.cancilleria.gov.co/comunicado-conjunto-reunion-ministros-relaciones-exteriores-colombia-ecuador>. Acesso em: 1 mar. 2022.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA. **Colombia y Venezuela, cronología del restablecimiento de las relaciones bilaterales**. Bogotá, 2013a. Disponível em: <https://www.cancilleria.gov.co/en/node/5298>. Acesso em: 1 mar. 2022.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA. **Memorias al Congreso 2012-2013**. Bogotá, 2013b. Disponível em: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/memorias_al_congreso_2013_mre.pdf. Acesso em 1 mar. 2022.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA. **Memorias al Congreso 2014-2015**. Bogotá, 2015. Disponível em: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2015/memorias_al_congreso_2014-2015.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA. **Memorias al Congreso 2015-2016**. Bogotá, 2016. Disponível em: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/memorias_al_congreso_2015-2016.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA. **Memorias al Congreso 2016-2017**. Bogotá, 2017. Disponível em: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/docs/memorias_al_congreso_2016-2017.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022.

CARVAJAL, Leonardo. El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? In: CARDONA, Diego Cardona (ed.). **Colombia: una política exterior en transición**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung En Colombia (Fescol), 2011. p. 273-317. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08196.pdf#page=305>. Acesso em: 30 mar. 2022.

CASTILHOS, Guilherme Garbin Rangel de. **A política comercial dos Estados Unidos da América voltada para a Integração Econômica: uma análise de Reagan a Obama**. 2015. 41 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/158368/Monografia%20do%20Guilherme%20Garbin.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 mar. 2022.

CIDOB. **El proceso de paz con las FARC-EP.** 2015. Disponível em: https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep. Acesso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de la República. **Política de Defensa y Seguridad Democrática.** 2003a. Disponível em: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de la República. **Representante Comercial De Estados Unidos Visitará Colombia.** Bogotá, 2003b. Disponível em: http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2003/agosto/06/12062003.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de la República. Secretaría de Prensa, Comunicados. Sitio de Archivo de La Presidencia 2002-2010. **Comunicado N° 85.** Bogotá, 2008a. Disponível em: <http://historico.presidencia.gov.co/comunicados/2008/marzo/85.html>. Acesso em 30 out. 2021.

COLÔMBIA, Presidência de la República. Secretaría de Prensa, Comunicados. Sitio de Archivo de La Presidencia 2002-2010. **Comunicado N° 90.** Bogotá, 2008b. Disponível em: <http://historico.presidencia.gov.co/comunicados/2008/marzo/90.html>. Acesso em 30 out. 2021.

COLÔMBIA, Presidência de la República. Secretaría de Prensa, Comunicados. Sitio de Archivo de La Presidencia 2002-2010. **Palabras del Presidente Álvaro Uribe durante el Consejo Comunal en Honda.** Bogotá, 2008c. Disponível em: http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2008/abril/cc197_26042008.html

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Informes al Congreso de la República. **Informe al Congreso de la República 2010.** Bogotá, 2010a. Disponível em: https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe_congreso_2010-AUV.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Sitio de Archivo de la Presidencia 2010-2014. **Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón.** Bogotá, 2010b. Disponível em: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx. Acesso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Sitio de Archivo de la Presidencia 2010-2014. **Palabras del Presidente Santos en la posesión de Gabriel Silva como nuevo Embajador en Estados Unidos.** Bogotá, 2010c. Disponível em: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Octubre/Paginas/20101001_12.aspx. Acesso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Sitio de Archivo de la Presidencia 2010-2014. **Estamos aquí para buscar que las relaciones entre dos países hermanos se restablezcan sobre bases firmes y perdurables: Presidente Santos.** Santa Marta, 2010d. Disponível em:

http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100810_06.aspx. Acceso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Sitio de Archivo de la Presidência 2010-2014. **Intervención del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, en la sesión plenaria de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.** Mar del Plata, 2010e. Disponível em: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Diciembre/Paginas/20101204_08.aspx. Acceso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Sitio de Archivo de la Presidência 2010-2014. **Colombia postuló a María Emma Mejía como candidata a la Secretaría General de la Unasur.** Mar del Plata, 2010f. Disponível em: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Diciembre/Paginas/20101203_10.aspx. Acceso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Sitio de Archivo de la Presidência 2010-2014. **Colombia asumió presidencia de la CAN y propuso estudiar reingeniería al organismo.** Lima, 2011. Disponível em: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Julio/Paginas/20110728_06.aspx. Acceso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Sitio de Archivo de la Presidência 2010-2014. **Declaración del Presidente Juan Manuel Santos luego de la reunión con el Presidente Barack Obama.** Cartagena, 2012. Disponível em: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Abril/Paginas/20120415_13.aspx. Acceso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Informes al Congreso de la República. **Informe al Congreso de la República 2014.** Bogotá, 2014. Disponível em: https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe_congreso_2014-JMSC.pdf. Acceso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Sitio de Archivo de la Presidência 2014-2018. **Presidente Santos ordena agilizar soluciones para proteger a colombianos afectados por el cierre de la frontera con Venezuela.** Bucaramanga, 2015. Disponível em: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Presidente-Santos-ordena-agilizar-soluciones-para-protector-a-colombianos-afectados-por-el-cierre-de-la-frontera-con-Venezuela>. Acceso em: 1 mar. 2022.

COLÔMBIA, Presidência de La República, Secretaria de Prensa. Sitio de Archivo de la Presidência 2014-2018. **Declaración del Presidente Juan Manuel Santos sobre la situación de la República Bolivariana de Venezuela.** Cartagena, 2017. Disponível em: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170331-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sobre-la-situacion-de-la-Republica-Bolivariana-de-Venezuela>. Acceso em: 1 mar. 2022.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. **Decision 773: Reingeniería del Sistema Andino de Integración.** Cartagena, 2012. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fintranet.comunidadandi>

na.org%2FDocumentos%2Fdecisiones%2FDEC773.doc&wdOrigin=BROWSELINK. Acesso em: 1 mar 2022.

CURREA, Anamaría Trujillo. Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Ecuador. In: Jost, Stefan (Ed.). **Colombia: ¿Una Potencia En Desarrollo? Escenarios Y Desafíos Para Su Política Exterior**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2012. p. 599-612. Disponível em:

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d9b70a91-979c-bbfb-6ddb-76fafc8ffbe3&groupId=252038. Acesso em: 8 mar. 2022.

DAVID, Héctor Galeano; BADILLO, Reynell; RODRÍGUEZ, Mateo. Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018. **Oasis**, v. 1, n. 29, p. 57-79, 28 fev. 2019. Universidad Externado de Colombia. Disponível em:

<https://uexternado3.metarevistas.org/index.php/oasis/article/view/5880>. Acesso em 21 set. 2021.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario**. 2003. Disponível em:

<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8508/2335-2.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 08 mar. 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos**. Bogotá, 2011. Disponível em:

http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_col_plan2010.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022.

DRURY, A. Cooper et al. Note from the Editors. **Foreign Policy Analysis**, v. 6, n. 3, p. 187-190, 1 jul. 2010. Oxford University Press (OUP). Disponível em:

<https://academic.oup.com/fpa/issue/6/3>. Acesso em 30 out. 2021.

EL TIEMPO. **Discurso De Posesión Del Presidente Álvaro Uribe Vélez**. 2002. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914>. Acesso em: 8 mar. 2022.

EL TIEMPO. **'No podemos borrar el pasado, pero tenemos que ver hacia el futuro'**. Georgetown, nov. 2010. Disponível em:

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8453280>. Acesso em: 1 mar. 2022.

EL TIEMPO. **Caso 'Trinidad' tendría que ser tema de discusión con Colombia: EE.UU.** Washington, out. 2012. Disponível em:

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12314668>. Acesso em: 1 mar. 2022.

FLEMES, Daniel. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. In: Jost, Stefan (Ed.). **Colombia: ¿Una Potencia En Desarrollo? Escenarios Y Desafíos Para Su Política Exterior**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2012. p. 19-38. Disponível em:

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d9b70a91-979c-bbfb-6ddb-76fafc8ffbe3&groupId=252038. Acesso em: 8 mar. 2022.

FOSTER, Dennis M; KELLER, Jonathan W. Leaders' Cognitive Complexity, Distrust, and the Diversionary Use of Force. **Foreign Policy Analysis**, v. 10, n. 3, p. 205-223, 2 maio 2013.

Disponível em: <https://academic.oup.com/fpa/article-abstract/10/3/205/1787270>. Acesso em: 30 jan. 2022.

GARCÍA, Pío. Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional. In: CARDONA, Diego (ed.). **Colombia: una política exterior en transición**. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, 2011. p. 179-200.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **Trajetória institucional e autonomia decisória: um estudo comparado das organizações diplomáticas e militares e da articulação entre política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia**. 2019. 299 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/handle/1/16699>. Acesso em: 1 mar. 2022.

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 mar. 2022.

GUTIÉRREZ, William López. Las Políticas de Paz y los Procesos de Negociación en Colombia. Breve Balance y Perspectivas. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, n. 19, mai. 1999. Disponível em: <<https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1895>>. Acesso em 30 mar. 2022.

GUZMÁN, Sandra Borda. 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, jan. 2007. Universidad de los Andes. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n65/n65a04.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

HENAO, Daniel Sebastián Granda. **Colômbia De Uribe A Santos: Reposicionamentos Da Segurança Na Política Externa Colombiana a Partir de 2010**. 2015. 241 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18149/1/2015_DanielSebastianGrandaHenao.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022.

HERMANN, Margaret G. Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. **International Studies Quarterly**, v. 24, n. 1, p. 7-46, mar. 1980. Disponível em: <https://maihold.org/mediapool/113/1132142/data/Herrmann.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

HERMANN, Margaret G; HERMANN, Charles F. **Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an empirical inquiry**. *International Studies Quarterly*, v. 33, n. 4, p. 361, dez. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2600518>. Acesso em: 30 jan. 2022.

HERRERA, Lisbeth Duarte; BELEÑO, José Pedraza. La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015. **Revista**

Iberoamericana de Estudios de Desarrollo, v. 7, n. 2, p. 4-30, 4 out. 2017. Disponível em: http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/245/pdf_1. Acesso em: 9 mar. 2022.

HUDSON, Valerie; DAY, Benjamin. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. 3. ed. Maryland: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2020.

IRABEDRA, María Noel; LITTA, Martina; TRENCHI, Alejandro. **La influencia del conflicto armado en la política exterior durante las administraciones de Álvaro Uribe (2002 – 2010) y Juan Manuel Santos (2010 – 2014)**. 2017. 128 f. TCC (Graduação) - Curso de Estudios Internacionales, Universidad Ort Uruguay, Montevideo, 2017. Disponível em: <https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/handle/20.500.11968/3385/Material%20completo.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 set. 2021.

JANIS, Irving. **Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes**. Boston: Houghton Mifflin, 1972.

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.

KHONG, Yuen Foong. **Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam decisions of 1965**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. **Colômbia: El Proyecto De Seguridad Democrática De Álvaro Uribe**. Nueva Socieda, 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.

LONDOÑO, Juan Fernando. Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar. In: CARDONA, Diego Cardona (ed.). **Colombia: una política exterior en transición**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung En Colombia (Fescol), 2011. p. 235-272. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08196.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2022.

MARRA, Robin F. A Cybernetic Model of the US Defense Expenditure Policymaking Process. **International Studies Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 357, dez. 1985. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/29/4/357/1806098?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em 30 jan. 2022.

MÁSMELA, Carolina Cepeda. Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en un contexto de transformaciones hemisféricas y hacia un escenario de posconflicto. In: PASTRANA, Eduardo; GEHRING, Hubert (ed.). **Política Exterior Colombiana Escenarios y desafíos en el posconflicto**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2016. p. 409-442.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Biblioteca Virtual de Tratados. **Acuerdo Complementario Para La Cooperacion Y Asistencia Tecnica En Defensa Y Seguridad Entre Los Gobiernos De La Republica De Colombia Y De Los Estados Unidos De America**. Bogotá, 2009. Disponível em: http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/90F3A_US-30-10-2009.PDF. Acesso em: 30 mar. 2022.

MINTZ, Alex. How Do Leaders Make Decisions? **Journal Of Conflict Resolution**, v. 48, n. 1, p. 3-13, fev. 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0022002703261056>. Acesso em: 30 jan. 2022.

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

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

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Conselho Permanente OEA. **Vigésima Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores**. Washington, 2008. Disponível em: <http://oas.org/council/pr/RC/XXV%20reunion%20consulta%20marzo%202017%2008.asp#RES>. Acesso em 30 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Sexta Cumbre de las Américas. **Palabras del Presidente Juan Manuel Santos En La Instalación De La VI Cumbre De Las Américas**. Cartagena, 2012. Disponível em: http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_santos_inaugural_es.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022.

ORTIZ, Roberto. **Juan Manuel Santos Calderón**. 2018. Disponível em: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/juan_manuel_santos_calderon#1. Acesso em: 1 mar. 2022.

ORTIZ, Roberto. **Álvaro Uribe Vélez**. 2019. Disponível em: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/alvaro_uribe_velez#9. Acesso em: 1 mai. 2022.

OSTROM, Charles W; JOB, Brian L. The President and the Political Use of Force. **American Political Science Review**, v. 80, n. 2, p. 541-566, jun. 1986. Cambridge University Press (CUP). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/president-and-the-political-use-of-force/80E4A1695EEC42A9A20F70C49E446C20>. Acesso em 30 jan. 2022.

OTIS, John. **The FARC and Colombia's Illegal Drug Trade**. 2014. Disponível em: [http://fileserv.idpc.net/library/Otis_FARCDrugTrade2014-ENGLISH%20\(1\).pdf](http://fileserv.idpc.net/library/Otis_FARCDrugTrade2014-ENGLISH%20(1).pdf). Acesso em: 30 mar. 2022.

PASTRANA, Eduardo. Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional. In: KONRAD ADENAUER STIFTUNG, **Seguridad regional en América Latina**. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2011. p. 109-136. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4708/8.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2022.

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

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

PEREIRA, Wagner Pinheiro. **A Revolução Bolivariana e a Venezuela De Hugo Chávez: História e Interpretações (1999-2013)**. 2015. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tempopresente/article/view/4168>. Acesso em: 30 mar. 2022.

PISMATARO, Francesca Ramos. Continuidades y quiebres en la política internacional de Uribe: Reflexiones sobre las relaciones internacionales de un país particular. **Regionalismo y Desarrollo**, Bogotá, v. 6, n. 12, p. 11-41, dez. 2011. Disponível em: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/34494>. Acesso em: 22 dez. 2021.

POSADA, Édgar Vieira. Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. In: CARDONA, Diego (ed.). **Colombia: una política exterior en transición**. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, 2011. p. 149-178.

PROCOLOMBIA. **Declaración del Presidente Juan Manuel Santos sobre la aprobación del TLC entre Colombia y Estados Unidos**. Cartagena, 2011. Disponível em: <https://www.colombiatrade.com.co/noticias/declaracion-del-presidente-juan-manuel-santos-sobre-la-aprobacion-del-tlc-entre-colombia-y-estados-u>. Acesso em: 1 mar. 2022.

PULECIO, Jorge Reinel. La estrategia Uribe de negociación del TLC. **Colombia Internacional**, n. 61, p. 12-32, jan. 2005. Universidad de los Andes. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint61.2005.01>. Acesso em: 8 mar. 2022.

RAMÍREZ, Socorro. **La política exterior de Santos frente a la de Uribe: cambios y continuidades**. 2011a. Disponível em: <https://razonpublica.com/la-politica-exterior-de-santos-frente-a-la-de-uribe-cambios-y-continuidades/>. Acesso em: 9 mar. 2022.

RAMÍREZ, Socorro. **El giro de la política exterior colombiana**. 2011b. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/el-giro-de-la-politica-exterior-colombiana/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. **World Politics**, v. 43, n. 4, p. 479-512, jul. 1991. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/public-opinion-domestic-structure-and-foreign-policy-in-liberal-democracies/703292C9E2A7FCA572F4911BB0A18DB2>. Acesso em: 30 jan. 2022.

ROJAS, Diana Marcela. Las Relaciones Colombia-Estados Unidos En El Gobierno Santos: ¿Llego 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>. Acesso em: 1 mar. 2022.

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. Acesso em: 1 mar. 2022.

RUVALCABA, Daniel Morales. La política exterior de las potencias latinoamericanas hacia la Caricom: los casos de Brasil, México, Colombia, Venezuela y Cuba. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 96, p. 87-114, out. 2018. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122018000400087. Acesso em: 30 mar. 2022.

SÁNCHEZ, Fabio; HERNÁNDEZ, Catalina Monroy. Actores, Decisión Y Construcción De La Política Exterior Colombiana Hacia Los Estados Unidos En La Era Santos. In: Jost, Stefan (Ed.). **Colombia: ¿Una Potencia En Desarrollo? Escenarios Y Desafíos Para Su Política Exterior**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2012. p. 323-338. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d9b70a91-979c-bbfb-6ddb-76fafc8ffbe3&groupId=252038. Acesso em: 8 mar. 2022.

SEMANA. **Relaciones Colombia-Venezuela: como perros y gatos**. 2019. Disponível em: <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-los-ultimos-diez-anos-las-relaciones-bilaterales-entre-colombia-y-venezuela-permanecen-en-constante-crisis/602736/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

SIERRA, Jeronimo Rios. **Breve historia del conflicto armado en Colombia**. Madrid: Catarata, 2017. SIERRA, Jeronimo Rios. Breve historia del conflicto armado en Colombia. Madrid: Catarata, 2017.

SILVA, Laura Cristina. **El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos**. Colombia Internacional, n. 65, p. 112-133, jan. 2007. Universidad de los Andes. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.05>. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Colombiainternacional/2007/no65/5.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

SIMON, Herbert A. **Models of Bounded Rationality**. Cambridge: MIT Press, 1982.

SNYDER, Richard et al. **Foreign Policy Decision-Making (Revisited)**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2002.

STEIN, Janice Gross. **Foreign Policy Decision Making: rational, psychological and neurological models**. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (ed.). Foreign Policy: theories, actors, cases. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 130-146.

TAPPE, Juliana. Political leadership for peace processes: Juan Manuel Santos – Between hawk and dove. **Leadership**, v. 17, n. 1, p. 99-117, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1742715020951229>. Acesso em: 1 maio 2022.

TAYFUR, Fatih. Main Approaches to The Study of Foreign Policy: A Review. **Metu Studies In Development**, Ankara, v. 1, n. 21, p. 113-141, jan. 1994. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3565638/mod_resource/content/1/Main%20approaches%20to%20the%20study%20of%20foreign%20policy_Tayfur.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

TETLOCK, Philip E. **Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?** Princeton: Princeton University Press, 2006.

THE ECONOMIST. **The FARC files**. 2008. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2008/05/22/the-farc-files>. Acesso em: 30 mar. 2022.

THE WHITE HOUSE. Office of the Press Secretary. **Remarks by President Obama and President Juan Manuel Santos Calderón of Colombia Before Bilateral Meeting.** Nova Iorque, 2010. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/09/24/remarks-president-obama-and-president-juan-manuel-santos-calder-n-colomb>. Acesso em: 1 mar. 2022.

THE WHITE HOUSE. Office of the Press Secretary. **Remarks by President Obama and President Santos of Colombia at Plan Colombia Reception.** Washington, 2016. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/05/remarks-president-obama-and-president-santos-colombia-plan-colombia>. Acesso em: 1 mar. 2022.

TIBOCHA, Ana María; JASSIR, Mauricio Jaramillo. La Revolución Democrática De Rafael Correa. **Análisis Político**, Bogotá, v. 21, n. 64, p. 22-39, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n64/v21n64a02.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

TICKNER, Arlene B.; PARDO, Rodrigo. En Busca De Aliados Para La “Seguridad Democrática”: La Política Exterior Del Primer Año De La Administración Uribe. **Colombia Internacional**, n. 56-57, p. 64-81, jun. 2003. Universidad de los Andes. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/10.7440/colombiaint56-57.2003.05>. Acesso em: 8 mar. 2022.

TICKNER, Arlene B.. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, n. 65, p. 90-111, jan. 2007. Universidad de los Andes. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n65/n65a05.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (comp.). **Colômbia y Estados Unidos: Problemas y Perspectivas.** Bogotá: Tercer Mundo, 1998. Disponível em: <http://repositorio.minciencias.gov.co/handle/11146/574>. Acesso em: 8 mar. 2022.

TORRES DEL RÍO, César Miguel. **Colombia Siglo XX: Desde la Guerra de Mil Días hasta la Elección de Álvaro Uribe.** Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

US DEPARTMENT OF STATE. Office of the Spokesperson. **Joint Statement of the U.S.-Colombia Security Cooperation Coordinating Group.** Washington, 2013. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/08/213554.htm>. Acesso em 1. mar. 2022.

US DEPARTMENT OF STATE. **Remarks with Colombian President Juan Manuel Santos.** Bogotá, 2014. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2014/12/234990.htm>. Acesso em: 1 mar. 2022.

US DEPARTMENT OF STATE. **Remarks Announcing the New Special Envoy for the Colombian Peace Process Bernie Aronson.** Washington, 2015. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2015/02/237688.htm>. Acesso em: 1 mar. 2022.

US DEPARTMENT OF STATE. Office of the Spokesperson. **Under Secretary Shannon’s Travel to Ecuador, Colombia, and Chile.** Washington, 2018. Disponível em:

<https://2017-2021.state.gov/under-secretary-shannons-travel-to-ecuador-colombia-and-chile/index.html>. Acesso em: 1 mar. 2022.

VEILLETTE, Connie. Congressional Research Service. **Plan Colombia: A Progress Report**. 2005. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA573962.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

VÉLEZ, Álvaro Uribe. **Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez**. 2002. Disponível em: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf. Acesso em: 8 mar. 2022.

VÉLEZ, Álvaro Uribe. **La Decisión Del Gobierno Colombiano Sobre Iraq**. 2003. Disponível em: <https://alvarouribevelez.com.co/la-decision-del-gobierno-colombiano-sobre-iraq/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

VÉLEZ, Álvaro Uribe. **Visita Del Presidente De Estados Unidos De América George Bush**. 2004. Disponível em: <https://alvarouribevelez.com.co/visita-del-presidente-de-estados-unidos-de-america/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

VÉLEZ, Marco Antonio Vélez. Las Relaciones Colombia, Venezuela, Ecuador Y Perú En El Contexto De Los Procesos De Integración Socioeconómica Y Socio-Política En América Latina (2002-2011). **Revista Fundación Universitaria Luis Amigó**, Medellín, v. 2, n. 2, p. 149-168, jul-dez. 2015. Disponível em: <https://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/RFunlam/article/view/1669/0>. Acesso em: 9 mar. 2022.

WINTER, David G. An Exploratory Study of the Motives of Southern African Political Leaders Measured at a Distance. **Political Psychology**, v. 2, n. 2, p. 75, 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3790818?refreqid=excelsior%3A931f7523e5232e29be7e584e093b90e4>. Acesso em: 30 jan. 2022.