

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

JULIA VEIGA VIEIRA MANCIO BANDEIRA

**A REFORMA JUDICIAL COLOMBIANA: INTERESSES INTERNOS,
RECURSOS EXTERNOS**

Porto Alegre

2014

JULIA VEIGA VIEIRA MANCIO BANDEIRA

**A REFORMA JUDICIAL COLOMBIANA: INTERESSES INTERNOS,
RECURSOS EXTERNOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Engelmann

Porto Alegre

2014

JULIA VEIGA VIEIRA MANCIO BANDEIRA

**A REFORMA JUDICIAL COLOMBIANA: INTERESSES INTERNOS,
RECURSOS EXTERNOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Políticas Públicas.

Aprovada em: Porto Alegre, 09 de Setembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabiano Engelmann – Orientador
UFRGS

Prof^a. Dra. Lucileia Aparecida Colombo
UFRGS

Me. Juliane Sant'Ana Bento
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

Ao Estado brasileiro, pelas oportunidades proporcionadas na qualificação da minha formação acadêmica, desde a bolsa de estudo na escola privada e da bolsa do PROUNI, até o intercâmbio para a Universidade de Coimbra e na minha inserção na pesquisa pela iniciação científica.

Aos professores e colegas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, pela troca de conhecimentos no decorrer do curso.

Ao professor Fabiano Engelmann e ao Núcleo de Estudos em Justiça e Poder Político, pela atenção, orientação e apoio acadêmico.

Aos meus pais e irmãos, pelo importante papel na minha formação pessoal e pelo apoio incondicional.

Ao Pedro, pela paciência e companheirismo no caminho que estamos trilhando.

RESUMO

Com a maior permeabilidade das fronteiras dos Estados, a inserção de potências centrais na formulação e implementação de programas é facilitada, assim como o uso de estratégias internacionais nas disputas para definir e controlar o Estado, tornando-se imperativo investigar como se estrutura esse processo. Portanto, nesta monografia analisa-se tal fenômeno dentro do estudo da reforma judicial colombiana, observando o papel dos Estados Unidos, representado pela USAID, e dos agentes locais na reforma. Avalia-se tais papéis através de: i) breve revisão da literatura acerca do instrumental analítico da internacionalização das guerras palacianas; ii) expor as características gerais do processo de reforma judicial ocorrido na América Latina, e iii) apresentar o estudo de caso da Colômbia, mostrando as disputas travadas para definir os rumos do sistema judicial.

PALAVRAS-CHAVE: Guerras Palacianas; Reforma Judicial; Colômbia; USAID.

ABSTRACT

With the increased permeability of the borders of the states, the insertion of core countries in the formulation and implementation of programs is facilitated, as well as the use of international strategies in disputes to define and control the national states, becomes imperative investigate how this process is structured. Therefore, in this monograph, such phenomenon is analyzed by the study of the Colombian judicial reform, analyzing the role of the United States, represented by USAID, and local actors in the reform. Such roles are assessed through: i) brief literature review of analytical tools of internationalization of palace wars; ii) state the general nature of the judicial reform process occurred in Latin America, and iii) present the case study of Colombia, showing the disputes fought to define the course of the judicial system

KEYWORDS: Palace Wars; Judicial Reform; Colombia; USAID.

Sumário

1. Introdução.....	8
2. Arcabouço Teórico	11
2.1 O campo e suas disputas	11
2.2 A internacionalização das guerras palacianas	13
2.3 A globalização do <i>Rule of Law</i>	14
3. A reforma judicial na América Latina	17
3.1 As fases da Reforma.....	17
3.2 Os atores externos	21
3.3 Considerações sobre os processos de reforma	22
4. A reforma judicial colombiana	24
4.1 Panorama do contexto político e jurídico do país	24
4.1.1 A primeira metade do século XX	24
4.1.2 A Frente Nacional (1958-1974).....	25
4.1.3 O desmonte da Frente Nacional (1978-1991)	29
4.2 A reforma colombiana	30
4.2.1 Primeira fase: os diálogos iniciais e a Constituição de 1991	32
4.2.2 Segunda fase: o endurecimento da postura da USAID.....	36
4.2.3 Terceira fase: o desgaste entre os agentes	38
4.2.4 Quarta fase: reaproximação entre os projetos neoliberal e constitucional ..	39
4.3 O papel do governo colombiano.....	41
5. Conclusão	43
6. Referências.....	47

1. Introdução

A partir da década de 1980 houve uma ampliação da preocupação com o sistema judicial nos programas de órgãos assistenciais e de banco multilaterais direcionados à América Latina (Burgos, 2000), fazendo com que os problemas das magistraturas do continente passassem a sustentar um extenso ramo de consultoria nos Estados Unidos e nos países europeus (Nagle, 2003). Inicialmente impulsionada pela luta pelos direitos humanos, ao final da década de 1980, a reforma judicial foi associada ao desenvolvimento econômico liberal, já que traria a estabilidade jurídica, encorajando ainda mais o investimento externo (Rodríguez-Garavito, 2006) e promovendo a concepção estadunidense do *Rule of Law* (ROL)¹, caracterizada por privilegiar sua função estabilizadora, ligada ao incentivo à previsibilidade das regras do jogo (Rodríguez-Garavito, 2011). Deste modo, tais reformas passaram a apresentar um nítido corte neoliberal.

Devido, portanto, à importância desse processo, este trabalho objetiva analisar como se desenvolveu a reforma judicial na Colômbia, focando, sobretudo, os conflitos gerados para definir seus rumos. A reforma judicial na Colômbia foi, principalmente, financiada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Entre os órgãos que atuaram no continente (USAID, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento), o papel da USAID é o mais complexo e controverso, devido a sua conexão com o governo norte-americano, que a permite, através de programas com conteúdos amplos e versáteis, intervir de maneira diferente em cada país, de acordo com as prioridades políticas do governo estadunidense (Arenas; Gomes, 2000).

A reforma judicial vem sendo realizada na Colômbia desde 1986 com financiamento da agência, mas é a partir da Constituição de 1991 que a atuação desta se intensifica. Comprometida com a guerra contra as drogas desprendida pelo governo norte-americano, a USAID promoveu a criação da *Fiscalía General de la Nación* nos moldes estadunidenses, ampliando a agressividade da justiça colombiana, sobretudo em casos relacionados ao narcotráfico (Rodríguez, 2000). Além disso, a Agência orientou o poder judiciário ao mercado, criando centros de resoluções de conflitos e valorizando os

¹ Rule of Law, ou Estado de Direito, abarca uma ampla gama de significados, mas, essencialmente, refere-se ao sistema político e legal no qual os governantes e governados estão sujeitos ao império da lei.

processos com jurisdição econômica (Carvajal, 2002). Todavia, isso não ocorreu sem tensões internas, sobretudo a respeito da abrangência do *Rule of Law* – se deveria centrar-se na proteção dos direitos humanos ou na promoção do livre mercado.

Então, apesar do alto grau de comprometimento e envolvimento do governo da Colômbia com a reforma proposta pela USAID (Conahan, 1993), as elites colombianas não tinham consenso sobre os rumos da reforma, de modo que, apesar das tentativas da USAID de construir o consenso entre os atores locais, as tensões não foram completamente resolvidas. Isso fez com que o andamento dos projetos fosse prejudicado, assim como saídas contraditórias (na esperança de satisfazer todos os interesses envolvidos) fossem tomadas.

Portanto, a hipótese da monografia que se segue é que os Estados Unidos tiveram um papel central na reforma, através de seu financiamento pela USAID, porém, se o modelo norte-americano encontrou terreno fértil no sistema de justiça da Colômbia é porque houve convergência de interesses entre a política estadunidense e atores nacionais colombianos. Isso foi possível pela percepção, por parte dos atores nacionais, de que o capital norte-americano legitimaria suas posições no campo de poder estatal. Deste modo, as transformações judiciais introduzidas no país são produto da combinação da pressão externa e de convicções ideológicas de suas elites.

Assim, longe de realizar uma avaliação de política pública, centrada no impacto de um programa sobre uma determinada variável, focarei minha análise na tensão entre atores no desenvolvimento da reforma judicial. A apreciação pretendida nesta monografia requereria um extenso estudo sobre as estruturas do Estado e sobre os atores que investiram na reforma colombiana, entretanto, devido à escassa produção disponível sobre o tema (foi possível perceber a predominância na literatura de análises de países do cone sul e a marginalização dos países andinos), este trabalho tem limitações, a serem sanadas em uma pesquisa futura.

A comprovação da hipótese apresentada, através da revisão bibliográfica a respeito da temática formulada e a análise de relatórios oficiais da USAID, passa pela i) realização de uma breve revisão bibliográfica acerca dos processos de reformas judiciais ocorridos na América Latina nas últimas décadas do século XX; ii) exame do caso colombiano, observando a atuação dos atores externos e internos, a fim de identificar seus impactos na reforma, e iii) pela crítica ao paradigma que aponta a promoção de políticas por atores transnacionais como reflexo apenas de seus interesses, desqualificando a atuação dos intérpretes nacionais.

O estudo do caso colombiano justifica-se por dois motivos: i) no campo das políticas públicas, é necessário entender que, com a maior permeabilidade das fronteiras dos Estados, a inserção de potências centrais na formulação e implementação de programas é facilitada, de modo que os Estados nacionais devem saber lidar com estes países de forma equilibrada (sem perder sua soberania, mas também sem deixar de participar da ordem globalizada) e ii) como as reformas estruturais abrangeram boa parte do continente latino, um estudo como este pode ajudar a compreender as crises institucionais que passam, ou já passaram, alguns países da região.

2. Arcabouço Teórico

Esta monografia organiza-se em torno da abordagem desenhada por Dezalay e Garth (2002) para explicar as transformações ocorridas nos Estados latino-americanos na segunda metade do século XX. Visto que o Direito é essencial às disputas que produzem e reproduzem o campo do poder, Dezalay e Garth (2002) utilizam-o como ponto de acesso para a análise das disputas de poder que definiram estas transformações. Deste modo, para o estudo de caso desenvolvido, foram utilizados conceitos tais como campo, guerras palacianas e estratégias internacionais. Nesta primeira parte do trabalho, são traçadas breves explicações sobre as referências teóricas utilizadas ao longo da pesquisa.

2.1 O campo e suas disputas

Conforme Bourdieu (2003), um campo é uma esfera da vida social que se autonomizou de maneira gradual através da história, pela diferenciação de tipos específicos de legitimidade e de poder, cuja preocupação central é sua própria reprodução (Amézquita-Quintana, 2008). Apresenta relações, interesses, recursos e capital próprios. É este capital específico de cada campo que fundamentará o poder ou a autoridade específica característica do campo (Navarro, 2013).

Os campos podem ser compreendidos como espaços estruturados de posições em disputa, que, portanto, para funcionar, necessitam que haja algo em jogo e pessoas dispostas a jogar (Bourdieu, 2003); é um espaço de conflito e de competição. A luta para conservar ou transformar o valor específico ao campo é contínua, sendo sua estrutura alvo de permanente disputa (Manzo, 2010). Nestas disputas se produzem e reproduzem discursos para legitimar as práticas do campo, impondo o modo legítimo de reprodução das bases da dominação (Bourdieu, 1996b).

A estrutura do campo, afirma Bourdieu (2003), é dada, assim, ou pelo estado da relação de forças entre os agentes, ou instituições, que intervêm na luta firmada, ou pela distribuição do capital específico que foi acumulado durante lutas anteriores e que orienta as estratégias subsequentes. Nas disputas internas do campo, aqueles que baseiam sua legitimidade no capital específico vigente inclinam-se a estratégias de conservação deste, enquanto os que não se encontram em tal posição se inclinam a utilizar estratégias de subversão (Bourdieu, 2003).

Apesar de terem se autonomizado ao longo do tempo, os campos não são integralmente independentes, ou seja, são semiautônomos. Pois, embora suas lutas se desenvolvam em torno da lógica interna do campo, o produto das lutas externas a ele exerce influência sobre suas relações de força (Amézquita-Quintana, 2008).

Enquanto determinado campo contém apenas um capital específico, o campo do poder concentra relações de força entre os diferentes tipos de capital, “Cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão” (Bourdieu, 1996a, p. 62). Assim, Bourdieu (1996b, p. 265) explica que tal campo é

Um campo de forças estruturalmente determinado pelo estado das relações de poder entre tipos de poder, ou diferentes tipos de capital. Também é, de modo inseparável, um campo de lutas de poder entre os detentores de diferentes formas de poder, um espaço de jogo em que aqueles agentes e instituições possuidores de suficiente capital específico são capazes de ocupar posições dominantes dentro de seus campos respectivos, e confrontar os demais utilizando estratégias voltadas para preservar ou transformar as relações de poder.

A compreensão do campo jurídico é essencial no estudo do campo do poder, pois o Direito determina sua reprodução. Assim, Dezalay e Trubek (1994) entendem o campo jurídico como a articulação de instituições e práticas, por quais se produz, interpreta e incorpora o direito no processo de tomada de decisões na sociedade. Desta forma, o campo é formado pelas profissões jurídicas, pelos juízes e pela academia jurídica. Nos últimos vinte anos, a prática destes atores está sendo cada vez mais influenciada por agentes transnacionais, entretanto, este não é um papel exclusivamente passivo, de modo que “Na medida em que os advogados são transformados pela ordem global emergente, eles tratam de transformar ativamente essa ordem” (Dezalay; Trubek, 1994, p. 08, tradução do autor).

O campo jurídico, além de produzir regulação e proteção, exerce a função de legitimar a ordem social; face integrada ao campo do poder (Dezalay; Trubek, 1994). Assim, a lei é central no processo que estrutura, produz e reproduz o campo do poder (Dezalay; Garth, 2002). Neste sentido, quando se trata de reformas judiciais induzidas ou influenciadas por agentes transnacionais, é importante localizar a posição do direito no contexto nacional interferido. Pois, ao mesmo tempo em que as estratégias internacionais do norte são determinantes na localização do direito no Estado e na economia nos países do sul, as estruturas de poder destes países, por sua vez, determinam quais estratégias serão predominantes e seus resultados (Dezalay; Garth,

2003). Neste contexto, convém imergir no fenômeno da internacionalização das guerras palacianas.

2.2 A internacionalização das guerras palacianas

A origem das mudanças jurídicas se encontra nas estratégias internacionais e nas guerras palacianas (Dezalay; Garth, 2003). Quanto ao primeiro conceito, as estratégias internacionais se referem aos meios que atores nacionais usam capitais estrangeiros (recursos, graus acadêmicos, contatos, expertises) para lutar pelo controle sobre o poder estatal (Dezalay; Garth, 2002). Essa importação de abordagens e produtos não é benéfica apenas para quem procura construir seu poder no Estado natal, mas também para os exportadores que visam aumentar suas zonas de influência, expandindo seu poder internacional e legitimando ainda mais seu poder nacional, por isso há uma competição global para exportar expertises estatais (Dezalay; Garth, 2002). Isso faz com que, como pontuam Dezalay e Garth (2002), os países importadores de capital estrangeiros acabem comprando, também, as competições internas, e as estratégias usadas para lutar essas competições, de seus parceiros externos. Por último, Dezalay e Garth (2002) enfatizam que tais estratégias tendem a ser determinadas pelas classes altas cosmopolitas.

Já as guerras palacianas são o contexto dos conflitos de poder do Estado, que colocam em marcha seus processos de transformações (Dezalay; Garth, 2003), assim, se observa a internacionalização das guerras palacianas quando o fluxo alcançado pelas trocas entre o Estado e o capital estrangeiro leva as estratégias internacionais a produzirem transformações estatais, redefinindo o campo de poder nacional (Dezalay; Garth, 2002). Portanto, estas abordagens ajudam a entender a construção e reformulação do Estado, assim como os processos hegemônicos e os novos universais implicados neste processo (Dezalay; Garth, 2002).

Conforme Dezalay e Garth (2000, p. 164), desde 1960 as guerras palacianas dos países do sul são cada vez mais desenvolvidas em termos de estratégias internacionais, principalmente, devido à maior inserção no “Mercado internacional de conhecimento técnico centrado no circuito universitário dos Estados Unidos e instituições correlatas”. Entretanto, como pontuam os autores, as estratégias internacionais executadas nestas guerras podem não produzir grandes transformações institucionais, pois isso é determinado pelo paralelismo estrutural entre os países exportadores e importadores.

(Dezalay; Garth, 2000). Quando as posições estruturais e as crenças entre os atores são similares, as exportações não são vistas como tais, tornando impossível saber a origem da mudança (se é local ou externa), dissimulando e naturalizando as noções de dominância ou dependência (Dezalay; Garth, 2000).

No caso das transformações ocorridas nos Estados da América Latina nas últimas quatro décadas do século XX, estas podem ser compreendidas como o deslocamento de Estados desenvolvimentistas para Estados neoliberais, ou ainda como a expansão da influência norte-americana sobre os países do continente, substituindo as heranças europeias pela dolarização da expertise estatal (Dezalay; Garth, 2000). O fenômeno da dolarização reflete a dependência dos valores de expertise do sul ao poder de compra nos Estados Unidos (Dezalay; Garth, 2002), ou seja, “O critério para a legitimação do conhecimento técnico especializado é dado de acordo com o mercado internacional centrado nos Estados Unidos” (Dezalay; Garth, 2000, p. 174).

Este cenário foi propício para a difusão, no âmbito da globalização do direito, da concepção estadunidense do *Rule of Law*, caracterizada por privilegiar a sua função estabilizadora, reduzindo-o à promoção da previsibilidade das regras do jogo, em oposição às abordagens que destacam o papel do *Rule of Law* na garantia dos direitos humanos (Rodriguez-Garavito, 2011).

2.3 A globalização do *Rule of Law*

Como analisa Garth (2008), a globalização do direito refere-se a “legalização” difundida em dois domínios. O primeiro compreende o desenvolvimento e aprimoramento dos papéis das regras legais e dos procedimentos nas questões políticas e econômicas transnacionais. O segundo envolve a crescente importância do ROL nos mais diversos países. Deste modo, a globalização do direito fortaleceu o papel da lei e dos advogados, fortalecendo a autoridade legal na governança dos Estados e da economia, nacional e internacionalmente (Garth, 2008).

A literatura avalia que a tendência para tal globalização é inevitável, pois responde às mudanças tecnológicas e às demandas dos cidadãos e empresários por democracia e ROL, no entanto, este processo está intimamente ligado com o aumento do prestígio e poder dos Estados Unidos, de suas leis e de sua academia (Garth, 2008), ou seja, relaciona-se com o processo hegemônico do país. Neste sentido, há uma analogia entre os processos de globalização do direito e de colonialismo (Garth, 2008).

O direito sempre foi um veículo para políticas coloniais (Dezalay; Garth, 2002), como se denota no início da globalização do direito, firmado pela exportação de leis e abordagens legais da Europa para suas colônias no sul (Garth, 2008). Os sistemas legais coloniais serviram, inicialmente, para cooptar e integrar as elites (Garth, 2008), tendo sido a fonte de reprodução das elites locais dos países colonizados, legitimada e construída através das expertises europeias (Dezalay; Garth, 2002). Paradoxalmente, essa relação, ao mesmo tempo que reforçava o colonialismo, provinha as bases para contestá-lo (Dezalay; Garth, 2002), como se pode notar ao analisar os líderes dos movimentos independentistas, geralmente membros da elite local educada na Europa (Garth, 2008). No entanto, mesmo depois das descolonizações, o continente europeu continuou sendo a principal origem das exportações legais para os antigos redutos coloniais.

A predominância estadunidense começa a se formar depois da Segunda Guerra Mundial, quando o papel do direito e dos advogados começa a declinar ao redor do mundo, mas nos Estados Unidos se mantém equilibrado (Garth, 2008) – o que desperta o interesse do campo jurídico de outros países a buscar sua legitimidade de lá. Todavia, somente com o término da Guerra Fria o país teria a oportunidade de fazer seu poder fluir em formas sutis de hegemonia associadas a abordagens e instituições legais (Garth, 2008). A partir de então, os norte-americanos disseminaram seu modelo de “boa governança” de forma a determinar os rumos da globalização do direito.

Foi nesta conjuntura que se deu a expansão do ROL. Apesar do predomínio da concepção estadunidense, a trajetória do campo global do ROL foi moldada por dois contrastantes projetos políticos e ideológicos transnacionais (Rodriguez-Garavito, 2011). O projeto neoliberal, por um lado, tem como foco o aprimoramento das instituições para seu melhor funcionamento no mercado, preocupando-se, portanto, com a previsibilidade das regras do jogo (Rodriguez-Garavito, 2011). Este projeto promoveu grandes investimentos às reformas judiciais e ao estabelecimento do ROL através de atores como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Rodriguez-Garavito, 2011).

Já o projeto neoconstitucional, que combina o projeto anterior com a defesa de garantias para os direitos humanos, chegou aos países latino-americanos no mesmo período das reformas neoliberais, quando os movimentos de direitos humanos se disseminavam, assim como as novas constituições (Rodriguez-Garavito, 2011).

Conforme Rodriguez-Garavito (2011), as elites locais e transnacionais sustentaram relações contraditórias frente a estes distintos projetos de reformas, ora estabelecendo um equilíbrio entre eles, ora competindo abertamente pela dominação do campo. Contudo, o projeto neoliberal, de concepção estadunidense, sempre manteve a hegemonia.

Esta relação de forças se traduziu em duas agendas complementares de reforma judicial, uma para promover a previsibilidade das normas que regulam o mercado, e outra para garantir a paz e a ordem, através da melhoria da eficiência na prevenção e castigo de crimes, recrudescendo as instituições repressivas (Rodriguez-Garavito, 2011). Tais agendas foram importadas por uma elite de economistas, e, em menor escala, de advogados, educada nos Estados Unidos, que alcançou posições de poder nas burocracias de seus países e transformaram as instituições estatais – juntamente com organizações internacionais, que, financiando o projeto neoliberal na região, pela primeira vez, se envolviam de forma tão intensamente em reformas judiciais (Rodriguez-Garavito, 2011).

3. A reforma judicial na América Latina

As reformas dos sistemas legais têm sido constantes na história dos países, no entanto, nos últimos vinte anos vêm recebendo especial atenção, pois o envolvimento em grande escala de organizações internacionais ou de doadores bilaterais na promoção destas reformas é um fenômeno relativamente novo (Gloppen; Samset; Skaar, 2004). Na América Latina, tal fenômeno está relacionado com a transformação do Estado no continente, que, desenrolada nas últimas quatro décadas do século XX, pode ser entendida como um deslocamento de Estados desenvolvimentistas para Estados neoliberais (Dezalay; Garth, 2002). De modo que o desenvolvimento das reformas judiciais promovidas no continente atuou neste sentido.

Apesar dos países do continente apresentarem trajetórias históricas diversas, o processo político e econômico de transição para a democracia, que exigiu um novo papel social do sistema judicial, trouxe à tona uma característica que seus judiciários compartilhavam: um complexo de inferioridade frente aos outros ramos do governo, subordinando-se a eles (Nagle, 2003). Deste modo, isso explica, em parte, porque o principal apoio à reforma judicial seja encontrado em atores internacionais, mesmo que estes estejam mais preocupados em promover a expansão do mercado global do que assegurar propriamente o Estado de Direito (Nagle, 2003).

3.1 As fases da Reforma

É possível identificar duas fases, ou duas gerações, de reformas judiciais (Garavito, 2001; Gloppen; Samset; Skaar, 2004; Lista, 2001; Rodriguez, 2000; Rodriguez; Uprimny, 2003). A primeira fase é caracterizada pelo movimento “direito e desenvolvimento” e abrangeu as décadas de 1960 e 1970. Tal movimento pretendia mudar o status do direito nos países que atuava, promovendo uma agenda socialmente progressista ou reformista, de modo a incluir o direito no âmbito das expertises utilizadas para promover o desenvolvimento econômico (Dezalay; Garth, 2002). Portanto, o movimento acreditava que o sistema legal era um instrumento útil para reformar a sociedade (Gloppen; Samset; Skaar, 2004). Os principais atores externos envolvidos nesta etapa foram a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a Fundação Ford e outros pequenos doadores norte-americanos

(Gloppen; Samset; Skaar, 2004), enquanto que os países mais beneficiados foram o Brasil, o Chile e a Colômbia (Lista, 2007).

Para atingir seus objetivos, os programas fomentados na época se orientaram à intervenção pela educação jurídica, modernizando-a, para, então, modificar a cultura e práticas jurídicas (Lista, 2007). De acordo com Rodriguez (2001), foram difundidos quatro componentes para a transformação da educação do Direito: i) em oposição ao método catedrático, em que o aluno adota um papel passivo, tentou-se promover o método socrático; ii) passou-se a priorizar o estudo de casos, ao invés da análise dos textos legais; iii) promoveu-se o uso instrumentalista do direito, e iv) construiu-se a imagem do advogado com engenheiro social, que, por meio do direito e da administração da justiça, conseguia solucionar diversos problemas sociais. Assim, esperava-se que os países latino-americanos rompessem com a tradição europeia de ensino e de percepção do direito, que haviam herdado desde suas colonizações, para atrelarem-se ao modelo norte-americano (Rodriguez, 2001).

No entanto, como pontuam Dezalay e Garth (2002), as reformas pactuadas não se concretizaram integralmente, sendo o fracasso do movimento amplamente reconhecido. Para os autores, a falta de atenção com a posição do direito nos contextos nacionais para qual a reforma foi importada, ou seja, a não consideração de como a agenda a ser implementada iria interagir com o poder estatal nos países receptores, foi essencial para o insucesso das reformas. Portanto, para que as exportações de sistemas legais não falhem, é necessário entender o contexto onde serão implementados.

Nesse sentido, Lista (2007) atenta para o fato de que o período do “direito e desenvolvimento” foi marcado pelo colapso democrático, de modo que, ao lado das violações ao estado de direito, os programas de ensino jurídico, financiados pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, tornaram-se anacrônicos e contraditórios. Tal situação agravava-se visto que o mesmo Departamento financiava as políticas de segurança nacional – o que gerou descrédito e desconfiança dos programas do movimento.

Além disso, há quatro fatores que ajudam a explicar o fracasso da primeira geração de reformas (Gloppen; Samset; Skaar, 2004): i) a inexistência de uma teoria que explique o impacto da lei no desenvolvimento, o que fez com que os participantes encontrassem dificuldades em priorizar reformas; ii) a baixa participação de advogados e público alvo, que iriam executar as reforma ou ser afetados por elas; iii) o foco exclusivo no sistema legal formal, por oposição da análise de métodos informais de

mediação de conflitos, e iv) a falta de sensibilidade cultural dos exportadores, que não consideraram a cultura legal.

Portanto, o cenário global traçado pela disputa ideológica da Guerra Fria e pelos governos autoritários do continente latino-americano inviabilizou os programas de reforma judicial, enquanto priorizava os programas de controle da segurança nacional. Apenas ao final da década de 1980 a reforma judicial voltou às agendas de governo. O colapso do comunismo e a democratização dos regimes ditatoriais despertou o interesse na reconstrução das instituições estatais, baseada na democracia ocidental e no liberalismo econômico. Nesta conjuntura, a ênfase no *Rule of Law* como componente central da boa governança e do desenvolvimento econômico e o processo de adoção de novas constituições atraiu uma particular atenção ao judiciário, considerado o poder mais frágil do Estado (Gloppen; Samset; Skaar, 2004).

No lugar da preocupação com o ensino jurídico, a segunda geração de reformas enfatizou a visão weberiana (Albarello, 1996) de que um sistema judicial estatal racionalmente organizado é uma condição necessária para o desenvolvimento do capitalismo, portanto, inspirada pelo auge do neo-institucionalismo, passou-se a considerar que uma estrutura institucional eficiente é indispensável para a iniciativa privada e para o bom governo (Rodríguez, 2000). As reformas judiciais, ao tentar estabelecer estruturas institucionais que favoreçam o desenvolvimento econômico e reestruturar aqueles que o obstaculizam – em busca de um poder judicial eficiente para a proteção dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos (Rodríguez; Uprimny, 2003) – passaram a se voltar para o mercado.

Esse giro institucionalista, no entanto, só foi concretizado depois dos resultados negativos de uma onda de reformas neoliberais na década de 1980, marcada pela redução dos aparatos estatais, através dos incentivos ao ajuste estrutural e à diminuição do déficit fiscal, e pela abertura dos mercados nacionais para a economia globalizada (Garavito, 2001). A partir disso, a análise neo-institucionalista ganhou força. Outro marco importante para esta nova geração de reformas foi o Consenso de Washington, formulado em 1989, com orientações para o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento (Burgos, 2000).

Desse modo, produto não só do neo-institucionalismo, mas também do neoliberalismo, essa fase apresenta como diretrizes, o desmonte do constitucionalismo social, a ênfase no papel da justiça como facilitadora do mercado e a abertura da administração da justiça a critérios de eficiência do mercado (Rodríguez; Uprimny,

2003). Os objetivos dela são (Lista, 2007; Rodriguez, 2000): i) a promoção de condições para fomentar o desenvolvimento econômico, tais como a segurança e previsibilidade jurídica – é o principal eixo de programas, tendo o Banco Mundial como ator mais ativo -; ii) o fortalecimento da estabilidade e a consolidação da democracia liberal, através de um judiciário independente e eficiente; iii) a expansão do acesso dos cidadãos ao sistema judicial, principalmente pela promoção de formas alternativas de resolução dos conflitos e da defensoria pública, sendo esta uma meta marginal e recente dos programas desenvolvidos; iv) o reforço dos mecanismos de controle social, pelo fortalecimento dos juizados, das cortes penais e da investigação dos crimes transnacionais, como o tráfico de drogas – enfoque, especialmente, dado pela USAID -; v) a introdução de mudanças normativas e desenhos legais, com a modernização de códigos – como o ponto anterior, a USAID é o principal ator deste aspecto; vi) o fortalecimento das associações de advogados, e vii) o apoio às ONG's e os movimentos de base que promovam os direitos humanos, realizado prioritariamente por agências de cooperação dos países nórdicos (Rodriguez; Uprimny, 2003).

Baseados neste modelo, todos os países latino-americanos empreenderam reformas parciais ou completas em seus sistemas judiciais, e, apesar de terem seguido as mesmas concepções de reforma, visto que os atores estrangeiros foram praticamente os mesmos em todos os países (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e USAID, principalmente), houve variações de como as reformas foram desenroladas, dado a multiplicidade dos objetivos (Gloppen; Samset; Skaar, 2004; Rodriguez, 2000), e aos diversos interesses envolvidos, tanto dos atores externos, quanto das elites locais (que podiam adotar uma postura colaborativa e afirmativa, quanto serem empecilhos para a concretização das reformas pretendidas, dependendo do quão atrativo elas seriam para a manutenção de seu poder).

Dos objetivos acima, os mais empreendidos são o da busca pela racionalização do sistema judicial orientado ao mercado, o reforço dos mecanismos de controle social e a fomentação das transformações normativas, alvos que facilmente podem ser relacionados com o interesse de atores externos, o que fica ainda mais claro quando se observam os principais atores envolvidos nestes objetivos (Banco Mundial no primeiro e USAID nos dois últimos); o que pode ser considerado como um indicativo da primazia dos interesses estrangeiros aos nacionais.

3.2 Os atores externos

Levando em consideração a abrangência de suas atuações e os valores dos auxílios financeiros concedidos para programas de reforma judicial na América Latina, os principais atores externos envolvidos são o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

Criada em 1961, a USAID é produto da preocupação dos Estados Unidos com a expansão do comunismo na América Latina (Vanegas, 2003), de modo que seu primeiro programa no continente foi a Aliança para o Progresso, que visava a promoção do desenvolvimento como instrumento para conter a ameaça do comunismo. Com o fim da Guerra Fria, no entanto, o governo norte-americano precisou mudar seu discurso, iniciando, assim, a narrativa do fortalecimento do Estado de Direito na guerra contra as drogas. Como a política do país enfrenta o problema das drogas como uma questão externa, a USAID era a instituição certa para este processo (Vanegas, 2003).

Em relação à sua atuação nas reformas judiciais, a USAID (Rodriguez; Uprimny, 2003) busca estimular os setores encarregados de implementar políticas penais de alcance internacional, fortalecendo o direito penal, afim de aumentar a eficiência da investigação e da repressão aos delitos. Devido a sua conexão com o governo norte-americano, que a possibilita, através de programas com conteúdo amplos e versáteis, intervir de maneira diferente em cada país, de acordo com as prioridades políticas do governo dos Estados Unidos, ostenta um papel bastante controverso nos países em que atua (Arenas; Gomes, 2000).

No caso do Banco Mundial e do BID (Arenas; Gómez, 2000; Rodriguez; Uprimny, 2003), ambas instituições financeiras, suas atuações buscam promover a credibilidade institucional, impulsionando programas que visem estabelecer um ambiente estável, eficiente e previsível para os negócios e investimentos; intervindo, prioritariamente, na administração da justiça e no direito civil e comercial. A mudança nas leis tem sido, em grande parte, uma condição para a obtenção dos empréstimos bancários realizados por estas instituições, assim como os empréstimos para a realização de programas ser determinado pelo cumprimento de determinadas condições, relativas, geralmente, a políticas macroeconômicas (Burgos, 2000). Desse modo, atrás da aparência de iniciativas de caráter técnico, as reformas judiciais são empreendidas de

forma a consolidar um aparato institucional correspondente aos interesses dos bancos (Guzmán-Rincón, 2011).

Portanto, enquanto a USAID interessa-se pelo sistema penal como meio para obter maior controle social e político, o BM e o BID procuram a estabilidade social como meio de alcançar um bom ambiente econômico (Arenas; Gómez, 2000). Assim como a USAID, todavia, compartilhavam o ideal da modernização, ou seja, acreditam que a experiência dos países ditos avançados contribuiria com o percurso dos países “atrasados” rumo ao crescimento econômico, estimulando, pois, o transplante de instituições jurídicas (Garavito, 2001).

Conforme Pásara (2012), entre estes atores, o Banco Mundial foi o que mais contribuiu financeiramente com projetos relacionados com tais reformas, distribuindo mais de 302 milhões de dólares desde 1990, enquanto o BID empreendeu 1,2 bilhões de dólares. O autor acentua a dificuldade de estimar a magnitude do financiamento da USAID, visto que a Agência inclui projetos para a justiça em diferentes áreas funcionais (dispensando os gastos totais com o campo). Contudo, estas somas têm valores diferentes para os países que as recebem, já que apenas a USAID doa os recursos que fornece, ao passo que o BM e o BID emprestam a maioria dos fundos que proveem (Pásara, 2012).

A participação ostensiva destes atores estrangeiros traz à tona a concepção de Boaventura de Souza Santos (1998) de direito transnacional, ou seja, aquele direito que foi influenciado decisivamente por pressões internacionais de outros Estados, agências internacionais ou outros atores transnacionais. Nesse sentido, em vez de propriamente reformarem seus aparatos judiciais de acordo com as necessidades internas, condicionado pelos interesses de suas elites locais, muitos países latino-americanos optaram por transformar seus sistemas legais tal qual o modelo norte-americano (Nagle, 2003).

3.3 Considerações sobre os processos de reforma

Os programas para reformar o judiciário e outras instituições estatais constituem o maior ramo da ajuda democrática por atores transnacionais, mas também a mais problemática, com muitos programas se distanciando do alvo ou tendo efeitos débeis em relação a sua extensão (Carothers, 1999). Isso se deve tanto a motivos de administração dos programas quanto por disputas pelo conteúdo deles.

Quanto ao primeiro fator, de acordo com Nagle (2003) o fato desses programas serem dependentes dos recursos internacionais fazem com que tenham um caráter finito, pois os financiamentos têm datas de início e fim, não levando em conta o tempo necessário de cada país para alcançar os objetivos. A autora pontua que se compromissos largos não forem pactuados, há o risco dos programas serem abandonados antes de seu término, causando grandes problemas futuros. Quanto ao segundo fator, a disputa pelo conteúdo e gerenciamento das reformas podem gerar instituições contraditórias e débeis.

Conforme Lista (2008), outros problemas enfrentados pelos projetos que podem ser observados são: i) objetivos contraditórios (como eficiência judicial e acesso à justiça e controle social e direitos humanos); ii) falta de mecanismos de diagnósticos iniciais e avaliações de resultados; iii) insuficiência de coordenação entre agências e programas, e iv) baixo comprometimento das instituições envolvidas na reforma, pelo prevalecimento de uma visão tecnocrática. Assim, o autor conclui que os resultados dos programas têm sido parciais e, em muitos casos, superados pela força do contexto e pela resistência das culturas e estruturas jurídicas locais.

Deste modo, é importante ressaltar que as frequentes exportações e importações jurídicas não devem ser vistas apenas como fatores internacionalmente significantes, mas, também, como uma questão doméstica interna importante (Dezalay; Garth, 2002). Como as reformas são amplamente difundidas com a ideia da exportação de instituições (e não se exporta apenas abordagens e produtos, mas também competições internas e estratégias usadas para lutar essas competições), o sucesso da importação jurídica está, inevitavelmente, ligada às guerras palacianas e à competição internacional para exportar expertises estatais (Dezalay; Garth, 2002). Por isso que fatores como a interação entre as estratégias internacionais e as guerras palacianas irão ser tão determinantes para definir o sucesso, ou não, das reformas judiciais.

4. A reforma judicial colombiana

O estudo de caso a seguir se deterá à análise da reforma judicial colombiana, influenciada pela USAID. Tal enfoque justifica-se, pois, as transformações promovidas pela Agência no país, desde 1986, é o mais abrangente e completo dos programas de fortalecimento dos mecanismos de controle social empreendidos no âmbito das reformas judiciais pela USAID no continente, não só por sua longevidade, mas também por ter sido um dos programas mais caros da América Latina (Rodríguez; Uprimny, 2003).

4.1 Panorama do contexto político e jurídico do país

Antes de iniciar a análise em questão, é necessário traçar um breve panorama da história política do país para compreender as transformações por quais ele passou nas últimas décadas do século XX.

4.1.1 A primeira metade do século XX

Desde sua independência (1810), a Colômbia foi marcada pela disputa de hegemonia entre o Partido Conservador e o Partido Liberal, o que ocasionou inúmeras guerras civis, resultando, em 1899, na Guerra dos Mil Dias, que acarretaria, um ano após seu término, na separação, apoiada pelo governo norte-americano, do Panamá do Estado colombiano. Tal embate encontrou seu término devido à percepção dos partidos de que a guerra estava criando demasiados problemas econômicos e sociais, de modo que ambos concordaram em voltar à normalidade política. Apesar de a violência partidária ter marcado o país por muitos anos, a Colômbia conservou, quase permanentemente, a democracia civil no século XX, até quando a maioria dos países latino-americanos passava por ditaduras militares. Mesmo na única interrupção do regime civil, suas elites não perderam a hegemonia.

Entretanto, a estabilidade institucional de sua democracia contrasta com o elevado número de normas constitucionais expedidas na consolidação do Estado nacional. Tal reformismo constitucional foi usado pelos setores dominantes e partidos políticos para tentar chegar a um consenso e evitar mudanças políticas e sociais, operando “Como um autêntico fetichismo jurídico, capaz de anular todas as

contradições e impedir a mudança social mediante a mitológica vontade do constituinte e do legislador” (Mejía Quintana, 2007, p. 238, tradução do autor).

A era da La Violência (1948-1958) foi a última vez que os partidos se enfrentaram belicamente. Desencadeado pelo assassinato do candidato liberal à presidência, Jorge Gaitan, o período foi caracterizado por uma onda de violência que tomou conta do país durante uma década, tendo sido, em muitos aspectos, uma guerra civil, pois toda a população acabou se envolvendo no conflito entre os dois partidos (Pécaut, 2010), apesar de não ter havido uma centralização dos confrontos, devido à fraqueza do Estado. Do caos instaurado por essa Era, surgiu o primeiro, e único, governo militar da Colômbia no século XX.

Ante à ineficiência dos governos civis em cessar com a violência, gerou-se um consenso que somente um líder militar conseguiria trazer a ordem ao país. Assim, por meio de um golpe, o General Rojas-Pinilla chegou ao poder em 1953. Apesar de um militar passar a ocupar a presidência, tendo instaurado uma ditadura em 1954, a administração política estatal ainda era essencialmente civil (Bushnell, 1993), de modo que os militares não chegaram a ocupar o poder de fato. Quando se mostrou a inabilidade de Rojas-Pinilla em controlar a violência no país, o apoio que ele tinha recebido se erodiu, sendo retirado do poder pelos mesmos líderes civis que o apoiaram no golpe e pelas próprias Forças Armadas, em 1957 (Bushnell, 1993).

Isso se deu pois, diante da instabilidade e do crescente poder de Rojas-Panilla, as oligarquias de ambos partidos acordaram, conforme Velásquez et al. (1994), um pacto feito por cima, entre os dirigentes dos partidos, e com a aparente participação de uma ampla base social, através da Frente Civil que se formou contra a permanência de Rojas-Pinilla no poder. A Frente Nacional nasceu, então, do temor dos partidos em perder seu tradicional domínio e usufruto do Estado.

4.1.2 A Frente Nacional (1958-1974)

Com a renúncia de Rojas-Pinilla, uma Junta Militar assumiu o poder durante um ano para conduzir a transição para um novo governo constitucional. Assim, em 1957, foi aprovado, por meio de referendo constitucional, o pacto da Frente Nacional, que havia sido firmado antes mesmo da queda do general. Este acordo instaurou a rotatividade na presidência entre os dois partidos (por quatro mandatos presidenciais) e estabeleceu a divisão igualitária do poder político e burocrático entre eles, excluindo

qualquer outro movimento da arena política (Pécaut, 2010), assegurando, entretanto, por meio de eleições regulares, o ar de legitimidade necessário. Dessa forma, “Todo mundo podia votar, mas, previamente, estava determinado por quem se devia fazê-lo” (Velásquez et al., 1994, p. 69, tradução do autor).

Portanto, como acentua Maddaloni (2009), a Frente Nacional contribuiu para a perpetuação do comportamento de exclusão política, devido à natureza do sistema bipartidário, típico da história colombiana, que, ao acentuar o imobilismo político na manutenção do status quo, aprofundou diversos problemas sociais que já se conformavam no país, mas que se tornariam seus problemas centrais nas últimas décadas do século XX (como a desigualdade socioeconômica, a ausência de reforma agrária e as guerrilhas rurais). O período, assim como a maior parte da história do país, foi caracterizado pelo desinteresse pelas demandas coletivas, sendo as normas legais um instrumento para fortalecer relações de exclusão, exploração e discriminação (Carvajal, 2002).

A saída consensual oportunizada pela Frente Nacional, fez com que a direção política terminasse meio século de embates pelo poder, à custa, entretanto, das novas demandas sociais advindas com a modernização (Buitrago, 1996). Assim, para a continuidade de seu domínio, a elite colombiana pressupunha que acabando com o enfrentamento ideológico entre conservadores e liberais, resolver-se-ia a luta de classes, afinal, essa se apresentava por meio deste conflito; por isso resolveram excluir o conflito de ideias entre os partidos, juntando-os em torno de um novo regime que daria poderes iguais aos dois (Buitrago, 2004). Tal rumo impossibilitou a institucionalização da luta de classes, o que poderia tornar a sociedade mais justa (Buitrago, 2004).

Essa percepção sobre a luta de classes, combinada com o fato da Frente Nacional não permitir a criação de novos partidos, fez com que os partidos tradicionais desaparecessem como tais (Velásquez et al., 1994). Com o poder e o espaço na burocracia assegurados, eles não precisaram mais se confrontar política, programática e ideologicamente frente aos eleitores, acabando por se confundir com o Estado. Perdem, portanto, os laços com a sociedade civil, e, além disso, não permitiram a construção de uma ordem de valores diferente da que estava dada (Velásquez et al., 1994).

Nesse sistema, o clientelismo constitui-se, portanto, como a única forma de comunicação com a sociedade, mesmo que seja uma parte muito pequena dela. Então, embora seja o legado pré-moderno de uma sociedade agrária e tradicional, que resiste até hoje, o clientelismo serviu como fator de identidade e integração social para setores

da população colombiana, que frente à ausência estatal, procuram os chefes políticos regionais e locais para substituírem o Estado (Escobar, 2000).

Entretanto, o clientelismo gerou consequências negativas para a legitimidade do sistema político colombiano, por fomentar a utilização privada dos recursos públicos e por estar baseado em relações políticas de lealdade pessoais, impedindo o Estado de usar seus recursos para o benefício coletivo e atuar como fator de coesão entre as diversas classes sociais (Escobar, 1998). Esta privatização dos recursos estatais também explica o não enriquecimento do Estado mesmo com o aquecimento econômico da época (Medina, 1997).

4.1.2.1 Os desdobramentos do arranjo frente-nacionalista

Ao ramo judicial, a instituição do pacto partidário significou a sua independência orgânica, pois, de modo a distanciar a politização das altas cortes, a Junta Militar incluiu no referendo o mecanismo de cooptação para a escolha de seus magistrados (Samper, 2002). Deste modo, tanto os magistrados da Corte Suprema quanto os do Conselho de Estado seriam eleitos pelas próprias corporações. Além disso, o mandato de cinco anos para os juízes foi substituído pela vitaliciedade. Apesar de diminuir a influência política, a cooptação criou uma elite judicial com traços aristocráticos e congelou a renovação da interpretação judicial, visto que impedia a nomeação de juízes que discordavam da postura dominante nas cortes (Guevara, 2011). Tais mecanismos, contudo, não pouparam estas cortes de serem divididas entre os partidos, sendo a paridade política aplicável a elas. As intervenções do Executivo e dos partidos tradicionais também se desenharam através do controle econômico e administrativo sobre a distribuição do orçamento judicial e do uso extensivo do “estado de sitio” (Arenas; Gómez, 2000).

Com a violência da década de 1950 e a continuidade da exclusão política estabelecida pela Frente Nacional, militantes rurais passaram a se organizar em pequenos territórios, chamados de “Repúblicas” a fim de se defenderem das forças militares estatais e privadas; sendo consideradas, portanto, como ameaças à soberania nacional (Avilés, 2006). As FARC surgiram da falha de um ataque do Exército a uma destas Repúblicas, a de Marquetália, em 1964, durante o desenvolvimento do Plano Lazo (Operação de Segurança da América Latina). O Plano Lazo foi iniciado em 1963 no âmbito da Aliança pelo Progresso (portanto, financiado pelos Estados Unidos), e

tinha como objetivo a dissolução das “Repúblicas”, afim de devolve-las ao controle do governo. Incorporava à ação contra insurgente, o planejamento de obras públicas, assim como o fornecimento de armas ao país e o treinamento e armamento de civis em patrulhas de autodefesa; o que, conseqüentemente, aumentou as atividades paramilitares na Colômbia (Dario, 2010).

Este cenário, ao institucionalizar e ampliar o para-militarismo pela prescrição, através da orientação estadunidense, da participação ativa da população civil na defesa nacional, enfraqueceu ainda mais o Estado, que perdia, oficialmente, o monopólio do uso legítimo da força. Além disso, concretizou o papel dos Estados Unidos na condução da estratégia e no apoio material à política de segurança colombiana (Hernández, 2009 apud Dario, 2010), pois a Colômbia não só foi o primeiro país a receber, oficialmente, assistência militar de contra insurgência dos Estados Unidos (Brittain, 2005), como, entre 1967 e 1974, foi o país que a USAID mais assistiu e, entre 1949 e 1974, se converteu no segundo maior receptor de assistência militar norte-americana, logo após do Brasil (Torres, 2010).

Ainda sob direção dos norte-americanos, as Forças Armadas foram orientadas a utilizar operações paramilitares, táticas de sabotagem e atividades terroristas contra conhecidos proponentes comunistas (Avilés, 2006). Dessa forma, durante as décadas de 1960 e 1970, o país continuou a testemunhar o maior índice de mortes violentas do mundo (Rochlin, 2007), além de financiar o agravamento de problemas que seriam dominantes das décadas seguintes.

Além do para-militarismo, o país enfrentava, também, a para-institucionalidade. Devido a ineficiência estatal, os conflitos sociais passaram a ser resolvidos a margem das instituições públicas, criando expressões para-institucionais de poder e de resolução de conflitos, nas quais se desenvolvem grupos privados de justiça e de defesa, máfias do narcotráfico e movimentos guerrilheiros (Escobar, 2000). Essa incapacidade funcional, que permitiu a captura institucional por atores privados, favoreceu a criação de redutos oligárquicos do sistema político, expandindo a confusão entre Estado e dirigentes políticos do bipartidarismo (Buitrago, 1996).

A busca de legitimação por meio do voto, combinada com o rígido controle da administração estatal, retardou a percepção e aceitação da elite governante quanto à crise que o sistema havia instaurado (Buitrago, 1996). Tal crise baseava-se na fragilidade que envolvia o Estado (relacionada tanto com suas instituições políticas, que careciam de legitimidade, quanto à perda do monopólio do uso legítimo da força física),

incapaz de predominar sobre interesses privados de suas elites econômica e política para resolver problemas históricos que vinham se acumulando, como a reforma agrária e a desigualdade social, e pela debilidade no controle do território e do poder, como é observado na disputa entre guerrilhas e Forças Armadas. A elite governante não conseguia mais lidar com novas forças sociais que se impunham ao sistema, de forma que o arranjo frente-nacionalista começou a ruir, levando, entretanto, o Estado colombiano consigo.

Quanto mais pressionados, mais os governos se utilizavam da ferramenta do “estado de sítio” (Hernández, 2005), de modo que, de acordo com Avilés (2006, p. 41, tradução do autor), a “Colômbia havia conformado sua própria versão “civilizada” dos regimes militares que dominaram a América Latina neste período”. Sem uma ditadura militar para impor um poder autoritário, os governos civis da Frente Nacional se utilizaram desta ferramenta que, conforme Hernández (2005), deu amplos poderes ao Executivo para a realização de ações específicas, como o julgamento de civis por tribunais militares.

4.1.3 O desmonte da Frente Nacional (1978-1991)

Apesar da restrição eleitoral instituída pela Frente Nacional ser programada para perdurar até 1974, a divisão partidária do Congresso e da Burocracia duraria até 1978, pois, em 1968, uma emenda constitucional estipulou que a distribuição equitativa dos cargos deveria se manter além do período aprovado inicialmente (Bushnell, 1993). Assim, apesar do presidente López Michelsen (1974-1978) ter sido o primeiro eleito sem a alternância partidária da regra de coalizão, apenas em 1986 a divisão foi anulada, quando o então presidente Virgílio Barco ofereceu uma quantidade de cargos ao Partido Conservador que não foi considerada satisfatória, formando, assim, uma administração de partido único (Bushnell, 1993).

Na década de 1980, quando os preços do café, principal produto de exportação do país, diminuíram, levando a economia colombiana a sua maior crise financeira, a instabilidade (catalisada pelo narcotráfico) ultrapassou os limites da violência criminal e passou a afetar a elite do poder. Tal ambiente de escasso controle social, combinado com a corrupção que alcançava todos os setores do sistema de justiça, com os frequentes assassinatos de juízes e funcionários judiciais perpetrados por narcotraficantes e com o congestionamento judicial, deixou claro que o Judiciário

passava por uma crise profunda, necessitando ser transformado (Blair et al., 1993). A reforma do Estado torna-se inevitável e a reforma judicial no país passará, portanto, a ser agenda para instituições internacionais, como a USAID.

4.2 A reforma colombiana

No entanto, antes disso, o poder judicial já havia despertado interesse na agenda política nacional na década de 1970, quando a tensão social aumentava, chamando a atenção do governo para intensificar o controle social e modernizar o sistema judicial penal, ao mesmo tempo em que consolidava a percepção coletiva sobre a necessidade de se reformar as bases institucionais da organização política (Arenas; Gomez, 2000). Isso levou à uma série de tentativas de reforma institucionais, que culminariam na Constituinte de 1991.

Antes da convocação da Assembleia Constituinte articulada pelo presidente César Gaviria, em 1991, portanto, já haviam tido propostas de reformas do aparato jurídico. A primeira foi a “pequena constituinte” do presidente Alfonso López Michelsen, em 1976, que planteava uma reforma constitucional restrita à questão do regime departamental e municipal e à problemática da administração da justiça. No entanto, a Corte Suprema de Justiça declarou a inexecutabilidade da proposta presidencial, com a justificativa de que o Congresso Nacional não poderia delegar sua faculdade constituinte a outro órgão, no caso, uma Assembleia Constituinte (Samper, 2012).

A segunda tentativa de reforma constitucional ocorreu em 1979, durante o governo de Julio César Turbay. Muito mais abrangente que a proposta do presidente antecessor, o projeto de então defendia mudanças em todos os ramos do poder. Quanto ao Judiciário, previa a criação do cargo de Fiscal Geral da Nação, que, como diretor da Polícia Judicial, seria o responsável pelo andamento das investigações de delitos, e a criação de um Conselho Superior da Judicatura. Além disso, pretendia alterar os mecanismos de eleição dos magistrados das altas cortes e estabelecer o fim de seus mandatos vitalícios. Novamente, contudo, a Suprema Corte considerou a proposta inexecutável (Moreno, 2004).

A última tentativa de reforma antes da Constituinte foi durante o mandato do presidente Virgílio Barco, em 1988. Ao contrário dos empenhos anteriores, Barco estruturou sua proposta por setores, tratando-os separadamente, de modo que muitas de

suas propostas foram aprovadas. Na esfera da administração judicial, o fortalecimento da justiça e da capacidade investigativa do Estado foi a questão central. Deste modo, criou-se a Direção Nacional da Carreira Jurídica, a Defensoria Pública de Ofício (para oferecer defesa aos réus que careçam de recursos econômicos) e o Conselho Nacional de Polícia Judicial (para apoiar os juízes em suas investigações), além de outras medidas (Moreno, 2004).

Tabela 01. Propostas de Reforma Judicial

Presidente	Ano	Propostas	Desdobramentos
Alfonso López Michelsen	1976	Modernização da administração da justiça, para tornar os tribunais mais eficientes.	Corte Suprema de Justiça declarou sua inexecuibilidade.
Julio César Turbay	1979	Mudança no recrutamento de juízes, acabando com a cooptação integral, com a criação de um Conselho Superior da Judicatura. Fim dos mandatos vitalícios para as altas cortes do Estado, com implementação de mandatos de oito anos. Diminuição do papel do Judiciário nas investigações criminais, com a criação do cargo de Fiscal Geral da Nação, para a direção da Polícia Judicial.	Corte Suprema de Justiça declarou sua inexecuibilidade.
Virgílio Barco	1988	Fortalecimento da carreira judicial, com a criação da Direção Nacional da Carreira Judicial e da estruturação da Escola Judicial. Fortalecimento da capacidade investigativa, com a criação do Conselho Nacional da Polícia Judicial, para apoiar os juízes nas investigações. Estabelecia o Serviço de Defensoria Pública. * Foram apresentados projetos para a criação da Fiscalía General de la Nación e de um	Apesar das propostas terem sido aprovadas, muitas não saíram do papel.

Conselho Superior da
Administração da Justiça, que,
no entanto, não foram aprovados
pelo legislativo.

Neste ambiente, logo após o Congresso estadunidense autorizar a promoção de programas de reformas judiciais para o continente latino, a USAID passou a atuar na Colômbia. De acordo com relatório próprio sobre sua atuação na Colômbia (Blair et al., 1993), a USAID que entrava no país era uma Agência que se propunha, junto com o discurso da construção democrática, atingir objetivos políticos do governo norte-americano, que preocupava-se cada vez mais com a progressão do tráfico ilegal de drogas, sendo pressionado por sua população a empenhar-se mais ativamente nesta questão.

4.2.1 Primeira fase: os diálogos iniciais e a Constituição de 1991

Rodriguez-Garavito (2011) discorre que a participação da USAID na reforma judicial do país atravessa quatro fases. A primeira situa-se entre 1986 e 1991 e caracteriza-se por uma ação exploratória, em que vários projetos de investigação foram financiados com o intuito de avaliar a congestão e os atrasos judiciais no país (Rodriguez-Garavito, 2011). Sob a égide do chamado “Programa para a modernização da administração da justiça”, durante os cinco anos da primeira fase, a USAID financiou as seguintes atividades, que iriam se tornar inputs para a nova Constituição (Blair et al., 1993): fortalecimento das cortes de ordem pública para a persecução de casos de terrorismo, apoio à modernização das cortes e treinamento em técnicas investigativas. Estas atividades foram desenvolvidas em torno de pequenos projetos, utilizados de forma a estabelecer um consenso entre os atores da reforma, para, então, ser edificado um programa de reforma de larga escala (Conahan, 1993), pois, apesar do interesse do governo convergir com os da USAID, a conflituosa relação entre o Ministério da Justiça e o Poder Judiciário era vista como problemática para a condução da reforma (Johnson, 1992). As somas empregadas nessa fase inicial foram administradas pela Fundação para a Educação Superior (FES), uma organização colombiana não-governamental e sem fins lucrativos.

Em sua avaliação sobre o período (Blair et al., 1993), a USAID enfatiza que seu impacto principal foi influenciar a reestruturação do sistema judicial na Constituição

que surgiria, através de dois eixos. O primeiro eixo foi traçado pela promoção de uma arena neutra para o diálogo entre a USAID e o governo colombiano, instituída pelo Comitê Assessor formado pela FES, que reunia os principais nomes da justiça, os coordenadores da FES e da USAID. Nesse espaço, os atores podiam dialogar livremente para discutir problemas em comum e formular agendas de reforma (que seriam, posteriormente, incorporadas à nova Carta). Portanto, a USAID conseguiu aproximar o fragmentado poder judicial colombiano em torno de si. Assim, muitos empregados da FES que participaram deste Comitê acabariam por assumir não só importantes papéis na escrita do projeto da reforma para a Constituição, mas também na administração do governo Gaviria (Blair et al., 1993; Johnson, 1992).

Entre os programas que a Constituição abarcaria, a criação da Fiscalía General de la Nación, órgão que elabora e executa a política criminal do Estado, responsável por investigar os delitos e acusar os supostos infratores ante os tribunais competentes e dirigir as funções de polícia judicial exercidas pela Policía Nacional, era o foco central da USAID, que empenhou-se, quase que exclusivamente, para sua concretização (Rodriguez-Garavito, 2000). Para isso, durante a Assembleia Constituinte de 1991, a Agência exerceu lobby e apresentou propostas nas comissões responsáveis por temas referentes à justiça, tentando influenciar o desenho da nova instituição (Arenas; Gomez, 2000). O momento político não poderia ser o mais oportuno, pois, assim, como Rodriguez-Garavito (2011) acentua, a Constituinte transformou-se no campo de provas para o reformismo, visto que as duas tendências que predominavam em sua composição disputariam a legitimidade da nova ordem que nasceria ali.

A disputa travada na Assembleia era polarizada, por um lado, pelos economistas neoliberais formados nos Estados Unidos, que ocupavam importantes posições no governo e que pretendiam incluir na Constituição aspectos consolidados pelo Consenso de Washington, como a liberdade econômica e a abertura ao capital internacional. Por outro lado, encontravam-se os representantes dos partidos de esquerda e advogados constitucionalistas com educação estadunidense, que também faziam parte da elite governamental, responsáveis por integrar os direitos humanos à Constituição. Para gerenciar estas discordâncias, a proximidade dos grupos em dois aspectos foi essencial (Rodriguez-Garavito, 2011): i) o consenso sobre a necessidade de proteção constitucional do núcleo de direitos civis e políticos, almejando um estreito Estado de Direito, e ii) a trajetória em comum que compartilhavam, visto que seus principais

expoentes eram oriundos da alta classe social, formados em renomeadas faculdades colombianas e norte-americanas, o que facilitava estabelecer acordos.

Além disso, as duas correntes não estavam apenas disputando entre si o controle dos rumos do Estado, mas também, dentro de seus respectivos campos profissionais (Rodriguez-Garavito, 2011). Tanto os economistas neoliberais quanto os advogados constitucionalistas ambicionavam o domínio de seus campos, de modo que isso gerava um senso de solidariedade entre estes atores. Como Rodriguez-Garavito (2011, p. 170, tradução do autor) explica,

Enquanto os primeiros (*os economistas neoliberais*) atentavam substituir a velha geração de economistas keynesianistas que dominaram a economia e o policy-making econômico na era protecionista, os últimos (*os advogados constitucionalistas*) tentavam obter a dominância do campo legal, substituindo os advogados e juízes atrelados à tradição acadêmica e profissional francesa.

Frações de ambos os grupos faziam parte dos “technopols” que circulavam pelo campo do poder estatal, e compunham, principalmente os economistas, o círculo de conselheiros do presidente Gaviria, conhecido como “o jardim de infância de Gaviria”, devido à idade deles (Rodriguez-Garavito, 2011). Como “technopols”, tinham sua legitimidade advinda da combinação de sua expertise técnica, oriunda da formação acadêmica internacional, com seu engajamento político (Dezalay; Garth, 2002). Gozando, pois, de amplos laços com atores em posições homologas nos Estados Unidos.

O resultado do encontro destas distintas visões fez com que a Carta criada reconhecesse importantes direitos, mas que não eram concretizáveis pelas políticas econômicas incluídas. Conforme discorre Carvajal (2002), a aplicação de políticas neoliberais consistentes em reduzir, reorientar e redefinir o gasto público, e a flexibilização das normas trabalhistas, se estabeleceu em detrimento das classes baixas, impedindo a concretização dos direitos econômicos e sociais da Constituição de 1991.

A dualidade envolvida pela Constituição já se percebia desde o governo antecessor ao de César Gaviria, encabeçado pelo primeiro presidente economista² do

² Até a ascensão de Barco, todos os presidentes da Frente Nacional foram advogados. Apesar de ter se graduado como engenheiro pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts, Barco desenvolveu seu mestrado, pela Universidade de Boston, e doutorado, pelo MIT, em economia. Após ele, somente Gaviria e Juan Manuel Santos apresentaram formação econômica. Enquanto Gaviria teve sua formação na Universidade dos Andes, mas com intercâmbio de um ano nos Estados Unidos pelo Programa

país desde a queda de Rojas-Pinilla, Virgilio Barco (1986-1990). Barco implementou uma série de medidas na Colômbia que mais tarde seriam vistas como o início da abertura econômica do país (Rodriguez-Garavito, 2011). A contradição das medidas institucionalizadas em torno da reforma da administração pública do Estado empreendida por Barco residia, assim como na Constituição instaurada poucos anos depois, na perseguição de dois objetivos: se por um lado acreditava que a maior eficiência da administração pública, ajudaria a potencializar a economia colombiana no mercado internacional, por outro, a propunham para aumentar a justiça social, assim como ampliar e fortalecer a democracia (Moreno, 2004). No entanto, os esforços empenhados se focaram, principalmente nas transformações ao mercado, de modo que as mudanças sociais ficaram em segundo plano.

Durante a Constituinte, com sua influência focada na criação da Fiscalía General, a Agência proclamava que o modelo de investigação penal acusatório, tal qual o utilizado pelos Estados Unidos, seria mais apropriado para o país, em contraposição ao sistema inquisitivo corrente na Colômbia, que concentrava a investigação e a sentença nas mãos dos juízes (Rodriguez, 2000). De acordo com os defensores da Fiscalía – entre eles, o próprio governo (Rodriguez-Garavito, 2011) –, a instituição de fiscais especializados, e pertencentes ao Poder Executivo, traria mais eficiência à investigação dos delitos, diminuindo a taxa de impunidade, e garantiria os direitos processuais do acusado (Rodriguez, 2000).

Visto que o modelo estadunidense almejado pela USAID, e pelos que advogavam em favor do sistema acusatório, transferiria a responsabilidade da investigação ao Executivo, diminuindo a competência dos juízes sobre o processo penal, gerou-se intenso debate se tal transplante institucional não diminuiria a independência judicial. Pois, acreditava-se que a introdução de fiscais obedientes ao mandato do Poder Executivo ao aparato penal, politizaria, inevitavelmente, a investigação dos delitos, comprometendo a imparcialidade do sistema penal e do poder judicial em geral (Rodriguez, 2000). Como a independência judicial havia sido central ao Poder durante a

Intercultural da AFS, Santos se graduou na Universidade do Kansas e teve um mestrado em economia e administração de negócios pela Escola de Economia de Londres e um mestrado em Administração Pública pela Universidade de Harvard. Não obstante os mandatos presidenciais entre Gaviria e Santos terem sido ocupados por advogados, todos os três presidentes deste íterim tiveram uma formação acadêmica multidisciplinar, com pós-graduações em outras áreas, sendo que dois deles a realizaram na Universidade de Harvard.

democracia pactuada, o transplante incondicional do sistema norte-americano foi refutado (Uprimny, 1994).

Desta forma, conforme Rodriguez (2000), foi criada uma Fiscalía atrelada ao Poder Judiciário, que não teria só funções investigativas, mas também judiciais, como decidir se, enquanto julgados, os indivíduos poderão permanecer em liberdade ou não – ou seja, instituiu-se um modelo híbrido, que englobou o fiscal do sistema acusatório, ao mesmo tempo que o revestiu com aspectos da cultura jurídica local, ao utiliza-lo para reforçar o poder judicial. No entanto, longe de agradar os reformistas neoliberais e os advogados constitucionalistas, o resultado os preocupou, tanto pela concentração de poder quanto pela fonte de poder arbitrário que a nova instituição significaria (Rodriguez-Garavito, 2011).

Ao final da primeira fase, a reforma judicial constituía uma das maiores iniciativas desenvolvida pela USAID na Colômbia, sendo acompanhada (em termos de abrangência e financiamento) somente pelo esforço pela liberalização econômica (Blair et al., 1993).

4.2.2 Segunda fase: o endurecimento da postura da USAID

A segunda fase da atuação da USAID se estendeu de 1992 até 1996 e foi marcada pela intensificação da política dos Estados Unidos de luta contra as drogas nos países produtores. Devido à magnitude do programa implementado, tanto em valores econômicos como em relação a parceiros envolvidos, esta etapa transformou-se em uma das maiores em assistência judicial do continente (Arenas; Gomez, 2000). O prelúdio desta fase foram as Cúpulas de Cartagena, 1990, e de Santo Antônio, em 1992 (Rodriguez, 2000), onde representantes da Bolívia, Colômbia, Equador, Estados Unidos, México, Peru e Venezuela reconheceram que o problema global das drogas ilícitas e dos delitos conexos representava uma ameaça não só para a saúde e bem estar dos povos, mas também para as economias e segurança nacionais, assim como para a harmonia das relações internacionais (Declaración de San Antonio, 1992), e firmaram acordos de cooperação para amenizar o problema. Esta postura ante a comunidade internacional, que acentuava que a guerra contra as drogas não era apenas um assunto interno aos países produtores, mas sim uma responsabilidade de todos os países, abriu ainda mais espaço para as estratégias internacionais se imiscuírem na política do país, ajudando a Colômbia não apenas a captar recursos de diversos países para o combate à

produção de drogas ilícitas, mas também encorajando os atores estrangeiros à investir no país, ao fim de facilitar o crescimento econômico colombiano (Arenas; Gomez, 2000). Isso, combinado com as expectativas geradas pela nova Constituição, gerava um momento bastante otimista no país (Arenas; Gomez, 2000).

Na época, os Estados Unidos se comprometeram a destinar 36 milhões de dólares, através da USAID, sob a égide do chamado “Projeto de Reforma do Sistema Judicial”, para fortalecer a capacidade investigativa e repressiva do sistema judicial colombiano, tornando o Estado colombiano o maior beneficiário da Agência estadunidense (Rodriguez-Garavito, 2011). Diversamente de outras atividades financiadas pela USAID no país, a assinatura do acordo de subvenção articulado para essa fase foi dada entre o governo dos Estados Unidos e o governo da Colômbia, de modo que este, e não instituições privadas, passou a ser o responsável pela implementação do projeto (Johnson, 1992). Esse acordo também previa a exigência da submissão de planos de trabalhos anuais pelo governo colombiano à USAID, os quais formariam a base primária das atividades que seriam aprovadas para se somar à reforma (Johnson, 1992).

Além da participação da FES, que se manteve no projeto, administrando seus fundos, esta nova fase contou com um novo ator de peso, um comitê executivo formado por representantes da USAID, do Ministério de Justiça, do Conselho Superior da Judicatura, da Procuradoria-Geral e da Corte Suprema (Rodriguez, 2000). A formação dessa comissão é um elemento incluído em todos os projetos bilaterais da USAID no âmbito da reforma judicial, tal grupo é encarregado de coordenar as políticas das principais entidades do ramo jurídico, avaliar as petições de financiamento apresentadas pelas instituições do Judiciário, de outros ramos do governo e da sociedade civil, desenhar e implementar estratégias nacionais para o setor e obter financiamento internacional para os projetos judiciais (Checchi, 1994).

De acordo com Rodriguez (2000), dentro do comitê percebeu-se que havia um embate entre as perspectivas e interesses do governo dos Estados Unidos, de um lado, e da filial da USAID estabelecida na Colômbia e das autoridades locais, de outro lado; o que dificultou o diálogo entre as partes, limitando o andamento dos projetos. As tensões entre os interesses nacionais e transnacionais podem ser entendidos a partir de três aspectos (Arenas; Gomez, 2000): i) falta de consenso entre as instituições nacionais, que tradicionalmente já não eram harmônicas e tiveram que atuar em conjunto no Comitê Executivo da reforma, mas, que, ao estabelecerem suas próprias prioridades, de acordo

suas necessidade institucionais, não concordavam entre si; ii) divergências entre as preferências dos atores colombianos, que insistiam em desenvolver programas que cobrissem a totalidade do sistema judicial, e da USAID, que priorizava ações localizadas relacionadas com o sistema penal, e iii) diferenças entre os objetivos da reforma corrente, que se desenvolvia com uma dinâmica própria e com relativa autonomia, e as metas políticas da USAID, influenciadas e pressionadas pelo governo americano.

Em conformidade com as preocupações norte-americanas no país, a maioria do gasto da USAID no período foi destinada para o aperfeiçoamento da investigação de delitos, com o treinamento dos fiscais no uso de técnicas de investigações avançadas e com a construção da infraestrutura da Fiscalía, que recebeu quase 35% dos fundos do período (Rodríguez-Garavito, 2011). O investimento da Agência foi essencial para colocar a instituição em funcionamento (Arenas; Gomez, 2000; Rodriguez, 2000).

Já na etapa final da segunda fase, a percepção dos representantes da USAID no país atrelava-se mais aos interesses locais, ou seja, passou a preferir programas amplos, que agissem no sistema judicial como um todo e que abrangesse não apenas a oferta de justiça (através de melhoras na sua eficiência, por exemplo), mas também atuasse na demanda de justiça (aumentando o acesso dos cidadãos às instâncias judiciais). Apesar de expandir as áreas de atuação da Agência, este aspecto era bastante incipiente em comparação com os projetos com alvos mais específicos (Rodríguez, 2000).

4.2.3 Terceira fase: o desgaste entre os agentes

A terceira fase da reforma judicial da USAID na Colômbia decorre entre 1996 e 1999 e foi definido pela deterioração nas relações entre Estados Unidos e Colômbia, frente a denúncia que o então presidente colombiano, Ernesto Samper, havia recebido contribuições financeiras do Carte de Calí na campanha presidencial de 1994. Frente a essa conjuntura, a pressão estadunidense para resultados imediatos na coibição ao narcotráfico cresceu – ainda mais com as primeiras avaliações sobre os programas posteriores, que não apresentavam resultados significativos (Rodríguez, 2000).

Consequentemente, a USAID endureceu sua postura, demandando projetos mais positivos. Em manifesto a sua desaprovação com os rumos que a Agência estava seguindo, a FES se retirou do programa – os conflitos entre as duas instituições já eram sentidos desde 1994, como mostra a progressão dos relatórios da USAID, que vão

abandonando uma visão otimista sobre a parceria, para adentrar na incerteza sobre sua necessidade, devido às divergências entre elas (USAID/Colombia, 1992; 1993a; 1993b; 1994a; 1994b; 1995; 1999a; Blair et al, 1993; Johnson, 1992; Smith, 1991;1992). Nesse cenário, a confrontação entre os reformistas da USAID e os advogados constitucionalistas crescia, assim como o ativismo da Corte Constitucional, que, engajada com o movimento constitucionalista, passou a emitir decisões que, por um lado limitavam os poderes coercitivos da Fiscalía General e do próprio governo (ante as denúncias de violações aos direitos humanos), e por outro rescindiam políticas econômicas que afetavam negativamente as classes média e trabalhadora – como o aumento dos juros das hipotecas – (Rodriguez-Garavito, 2011). Até mesmo no âmbito internacional o projeto da USAID estava sendo criticado por ONG's (como a Anistia Internacional e a Comissão Andina de Juristas), por não seguir os padrões básicos dos direitos humanos (Nagle, 2003). Tal conjuntura impediu o andamento de alguns programas da reforma judicial, como a reforma da Fiscalía General (Rodriguez-Garavito, 2011). Assim, com todos esses conflitos e com as dificuldades impostas pelas denúncias relacionadas com o presidente Samper, a agência em Washington da USAID recomendou que seu escritório na Colômbia encerrasse suas atividades no final de 1999 (USAID, 1999). Entretanto, devido a iminente eleição presidencial de 1998 e com o apoio do embaixador americano, o projeto teve sua continuação aprovada (USAID, 1999).

4.2.4 Quarta fase: reaproximação entre os projetos neoliberal e constitucional

A quarta fase, iniciada em 1999, já não contava com a cooperação de FES e apresentou uma continuidade em relação a etapa anterior, visto que pretendeu fortalecer a justiça penal, dando prosseguimento à guerra contra as drogas. Sem o apoio da fundação colombiana, os fundos da USAID, provenientes, principalmente, do Plano Colômbia, passaram a serem ministrados pela Checchi, uma empresa privada norte-americana de consultoria (Rodriguez-Garavito, 2011). Em uma primeira etapa, que transitaria entre 2001 e 2006, a USAID trabalharia em torno de quatro áreas principais: i) suporte para a implementação do sistema acusatório de justiça e do código penal; ii) fortalecimento institucional e profissionalização dos serviços do defensor público criminal; iii) expansão das Casas de Justiça, e iv) apoio para mecanismos de resolução

alternativa de disputas (USAID, 2010). Entretanto, com o desenrolar do Plano Colômbia, as atividades da Agência foram se reestruturando.

O Plano Colômbia marca a tomada de uma posição militarista dos Estados Unidos e do governo colombiano frente o aumento da violência no país, atrelando-se a abordagem da “guerra contra o terror” (Rodriguez-Garavito, 2011). Inicialmente previsto para financiar políticas de desenvolvimento e de combate às drogas, o Plano sofre um revés após o onze de setembro, quando passa a focar o antiterrorismo, permitindo a repressão deliberada de organizações armadas não estatais (Dario, 2010). Assim, a escalada da violência e o novo período político iniciado no país pela vitória presidencial de Álvaro Uribe (2002-2010), restaurou a predominância da influência dos reformadores neoliberais, facilitando a atuação da USAID, o que contribuiu para a reforma da Fiscalía General, em 2004, que eliminou muito dos componentes híbridos que a constituía; instituindo de vez o sistema acusatório e aproximando-a mais do modelo norte-americano (Rodriguez-Garavito, 2011).

Apesar dessa vitória do projeto neoliberal, em paralelo com o fortalecimento da Fiscalía, a USAID vem investindo, também, em programas com fins sociais, como a promoção de métodos alternativos de resolução de disputas e de acesso à justiça (Rodriguez-Garavito, 2011). Seguindo este padrão, em 2006, a USAID firmou um novo contrato para o projeto da reforma, desta vez com o Centro para a Administração da Justiça da Universidade Internacional da Flórida (USAID, 2010). O projeto foi programado para perdurar até 2010 e era direcionado para a expansão do acesso à justiça e apresentou quatro objetivos principais: i) suporte para a implementação do sistema acusatório de justiça e do código penal; ii) fortalecimento da administração e gerenciamento das cortes; iii) expansão do acesso à justiça, principalmente pelas Casas de Justiça, por mecanismos alternativos de resolução de conflitos e pela defensoria pública, e iv) aumento do suporte à sociedade civil para o processo de reforma judicial (USAID, 2010).

Desse modo, como pontua acertadamente Rodriguez-Garavito (2011), ao final desta quarta fase da reforma, apesar da reaproximação entre os projetos neoliberal e constitucionalista, gerou-se um equilíbrio instável na luta pelo domínio do campo do Estado de Direito, onde a agenda constitucional (fortalecida na fase anterior com o ativismo da Corte Constitucional) sai enfraquecida ante a revigorada hegemonia neoliberal.

4.3 O papel do governo colombiano

Apesar das relações entre os atores da reforma nem sempre terem sido harmoniosas, muitos relatórios da USAID pontuam o alto grau de comprometimento e envolvimento das elites políticas colombianas como sendo uma peculiaridade de sua atuação na América Latina. Tais relatórios usam este estudo de caso para enfatizar a importância de uma forte coordenação entre o governo local e o estadunidense para o sucesso das operações da Agência (Conahan, 1993). O engajamento local empenhado no país seria produto da conjuntura nacional, visto que as elites da Colômbia viam a reforma judicial como a única forma de salvar a ordem política em meio à violência caótica dos anos oitenta (Blair et al., 1993) e manter seu poder sobre o Estado.

Inicialmente, o governo colombiano e o estadunidense não ostentavam as mesmas prioridades, enquanto o primeiro tinha a redução da violência social como alvo, o segundo priorizava o combate às drogas. No entanto, mesmo ostentando prioridades diferentes, as autoridades locais e externas convergiram seus interesses na luta contra o narco-terrorismo (Blair et al., 1993), criando, pois, uma agenda que, anteriormente, seria apenas um ponto nas prioridades de cada um, mas que tendia mais claramente à dos Estados Unidos. Portanto, essa agenda respondeu a um momento específico de convergência de estratégias entre o norte e o sul, que se expressa, por um lado, na política externa estadunidense de promoção do *rule of law* e na sua agenda interna, pressionada pela população a priorizar o combate ao tráfico ilegal de drogas. Por outro lado, expressava-se nas estratégias internas dos agentes colombianos na sua competição pelo poder do Estado.

Conforme a Agência, o grande interesse da administração Gaviria pelo projeto da USAID, fez com que ela nem precisasse persuadir o governo colombiano para mudar a direção de sua política, o que não a isentou de ter que lidar com a coordenação dos diversos agentes do sistema de justiça do país (Blair et al., 1993). Outro ator que a USAID não teve maiores problemas, foi a população colombiana que, alienada do *status quo* judicial e atenta ao crescimento da violência, concordava com a necessidade de reformar o sistema jurídico e fortalecer o *rule of law*, assim, “O papel da USAID não era, portanto, de apoiar a mobilização de eleitores, mas era fomentar a construção de uma coalizão para unir grupos pré-existentes à atuação da Agência” (Blair; Hansen, 1994, p. 20, tradução do autor).

O envolvimento do governo, com exceção do mandato Samper, e o apoio de grande parte da população, estimularam a USAID a tomar medidas para fazê-lo participar mais ativamente da reforma, acreditando que o governo local pudesse dirigir a reforma, enquanto os Estados Unidos a estimularia (Jonhson, 1992). Essas afirmações da própria Agência devem ser tomadas com cautela, no entanto, ela mesma afirma, em estudos comparados com outros países do continente, que tal postura só foi possível na Colômbia, visto que dificuldades encontradas em outros Estados a levava a ter uma atitude mais positiva (USAID, 1992; 1993a; 1993b; 1994a; 1994b; 1995a; 1995b; 1999). Além disso, a USAID teve mais liberdade para manter essa postura, pois reconhece que a Colômbia “Mais do que qualquer outro país da América Latina, opera mais próximo das noções norte-americanas de democracia e economia de mercado livre” (Smith, 1991, p. 4, tradução do autor).

Nesse sentido, atualmente, um objetivo subjacente de seus programas é a promoção da “colombinização”, ou seja, promover a sustentabilidade das reformas do *rule of law* além da assistência financeira, fomentando a capacidade local de gerir seus próprios programas (USAID, 2010). Tal limitação de suas atividades, apesar de refletir a diminuição da importância da reforma judicial na agenda da Agência no país, mostra, também, a confiança que a USAID possui nos atores colombianos.

5. Conclusão

A reforma judicial colombiana inclui-se no expressivo rol de reformas que advogam pela exportação de instituições, ou de componentes institucionais, de democracias “desenvolvidas” para países “em desenvolvimento”, como se tal processo pudesse habilmente anular toda a edificação do campo jurídico local (Pasará, 2012). Os resultados obtidos por essas reformas, entretanto, mostram que isso não vem acontecendo.

Isto ocorre não apenas devido a todas as diferenças estruturais e culturais, produtos da trajetória histórica, entre um país para outro, que impossibilitam que o produto da exportação seja tal qual o original, mas também se deve ao fato de que os projetos iniciais das reformas dificilmente serão aplicados da mesma forma que concebidos, devido às disputas que o cercarão.

O estudo do caso colombiano é expressivo ao mostrar que o processo de globalização legal é um campo de disputa pela legitimação do Estado de Direito. Assim, embora a iniciativa da reforma seja, frequentemente, externa, com atores internacionais levando autoridades nacionais a considerarem uma questão de modo a criar um ponto de início para o processo de reforma, a força e os interesses dos atores nacionais podem moldar esse processo (Pásara, 2012). Além disso, nenhum projeto pode ser colocado em prática sem parceiros nacionais, demandando, pois, que os atores internacionais estabeleçam relações com agentes locais.

Para fins de organização dessa conclusão, estruturá-la-ei em torno de duas questões: i) análise da atuação dos Estados Unidos na Colômbia através da USAID e ii) o papel dos atores locais na reforma, seus interesses e condução do processo. Quanto ao primeiro ponto, a USAID é um órgão do governo dos Estados Unidos, que, portanto, executa a política externa deste. Assim, mesmo que utilize o discurso da exportação do desenvolvimento, a sua relação com os interesses norte-americanos não só é óbvia, como a própria Agência a deixa clara, como quando descreve em seu site institucional, que sua assistência relaciona-se intimamente com a política externa estadunidense ao promover o progresso humano no estrangeiro ao mesmo tempo em que fomenta a estabilização de sociedades livres e cria mercados e parceiros comerciais para os Estados Unidos.

Logo, é natural que o direito que ela pretende universalizar seja o estadunidense, exportando suas instituições aos países que atua, contribuindo para a dolarização das

expertises estatais e com a ampliação da hegemonia norte-americana. Além disso, como pontuam Arenas e Gomez (2000), a política e os programas ROL são indivisíveis, pois, as disputas intra e entre campos, que jogam um papel determinante no processo, são constantes, de modo que nenhuma instituição, por mais virtuosa que possa aparentar, está desprovida de interesses.

Portanto, as atividades da USAID na Colômbia apresentam seguintes características (Rodríguez, 2000): i) ao servirem aos interesses da política externa estadunidense, concentraram seus esforços no fortalecimento da Fiscalía em detrimento de outras áreas jurídicas; ii) a pressão por obter resultados imediatos, fez com que projetos mais longos fossem descartados ao mesmo tempo que a avaliação dos correntes fosse prejudicada, visto que, com o intuito de aumentar o número de investigações concluídas, os fiscais passaram a se concentrar em casos de resolução simples, e iii) a persistência para que se adotasse o modelo acusatório norte-americano mostra que sua atuação está assentada fortemente em transplantes institucionais.

Além disso, é importante acentuar outros dois pontos produzidos durante sua atuação. Primeiro, a instituição do sistema acusatório estadunidense no país foi um transplante parcial do modelo original, pois exportou apenas seu aspecto repressivo, sem focar o âmbito garantista. Ou seja, fortaleceu-se a Fiscalía General e a Procuradoria, mas não a Defensoria Pública, o que desfavoreceu as classes baixas que não têm acesso a uma advocacia de interesse público de qualidade, gerando um problema de legitimidade do sistema (Rodríguez, 2000). Do mesmo modo, mesmo os programas não relacionados com o fortalecimento do sistema acusatório apresentaram um marcado traço elitista, como a promoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, que implicou a negação do acesso à justiça aos menos favorecidos, pois foram pensados mais como um mecanismo para descongestionar a justiça para preservá-la para as classes altas (Guzmán-Rincón, 2011).

O segundo fator importante de se analisar é que na Colômbia, a defesa extrema do mercado, tal como empreendida nos programas, caminhou ao lado da defesa extrema da autoridade estatal, tradicionalmente débil no país, combinando, assim, a promoção do mercado com a repressão penal, beneficiando o florescimento do autoritarismo (Rodríguez; Uprimny, 2003).

No entanto, apesar das questões supracitadas, os programas desenvolvidos pela USAID têm sido bastante permeáveis à influência das instituições colombianas, como foi possível de perceber nas disputas travadas para determinar seus rumos. Quanto à

segunda questão (o papel dos atores locais na reforma), conforme Álvarez (2006), não se trata simplesmente da imposição de uma normatividade desde fora, mas também de sua emergência de dentro, dada a conjunção de fatores internos locais, que aproximou os interesses do poder local às intenções norte-americanas.

Como mostram Dezalay e Garth (2002), as estratégias internacionais permitem que se redefina o campo do poder estatal, podendo desafiar a hegemonia da tradicional elite estatal. Na Colômbia, pelo projeto ter tido atenção especial da elite do poder, que o conduziu juntamente com a USAID, conseguindo absorver os novos atores e expertises que se impuseram, ele a fortaleceu. O período chave da reforma judicial, no início dos anos noventa, observava partidos que, após mais de trinta anos no poder sem grandes inovações, estavam enfraquecidos e seus políticos carentes de legitimação. Contudo, uma década mais tarde, reinventada pelas transformações no polo legitimador, a mesma elite se mantém no poder.

Desta forma, o direito serviu, como em outras ocasiões na história do país, para a elite manter seu poder estatal. No entanto, em relação à justiça, pode-se dizer que o sistema judicial atingiu novos papéis sociais, por um lado, pela maior independência da Corte Suprema e pela criação da Corte Constitucional, os tribunais atualmente apresentam um papel mais ativo, limitando os governos e promovendo o respeito aos direitos humanos. Por outro lado, o fortalecimento da justiça repressiva e voltada ao mercado, tem um caráter elitista que limita a inserção dos cidadãos de baixa renda nos tribunais, pela falta de investimento na Defensoria Pública e pela instituição de centros de arbitragem, marginalizando-os em direção aos aparatos repressivos.

Dois pontos são importantes de serem destacados na atuação dos atores nacionais. O primeiro diz respeito à aceitação da concepção norte-americana do *rule of law*. Como a análise mostra, embora o neoliberalismo seja hegemônico, como lembra Rodriguez-Garavito (2011), ele não está preservado de ser alvo da contestação, nem mesmo em um país com particular histórico de desinteresse pelas questões sociais, como a Colômbia. Nesse sentido, as tensões internas quanto à abrangência do ROL no desenrolar da reforma judicial ficaram evidentes durante as tratativas para a Constituição de 1991 e nas discordâncias, em meados da década de noventa, sobre o rumo do programa, e no lapso temporal entre a implementação da Fiscalía General, em 1991, e a implementação integral do sistema acusatório, em 2004.

Outro mote de destaque é a implementação *top-down* da reforma, ou seja, foi instituída pelo topo da hierarquia, sem maiores considerações sobre seus impactos na

base hierárquica e sobre as aspirações populares. Apesar dessa postura costumar ser associada a políticas promovidas por agências transnacionais, no caso colombiano este é um histórico corrente no país. A construção das instituições jurídicas e políticas foram resultado de um processo de modernização vertical, conduzido pelos setores dominantes, como é possível observar em todos os pactos estabelecidos entre os partidos Liberal e Conservador durante o século passado, principalmente no que fundou a Frente Liberal (1958) e o que a expandiu (1968).

Como destaca Carvajal (2002), a justiça e o direito colombianos se mantiveram alheios às demandas coletivas, sendo essa uma das razões pelo atual conflito social. O autor afirma, assim, que – como denominador comum em toda a história de reformas constitucionais realizadas no país, que buscaram se a solução do conflito social – as normas constitucionais e legais do país têm se caracterizado por fortalecer relações de exclusão, exploração e discriminação, embora sua transformação se há realizado sob o pretexto de construir a nação, a ordem, o progresso e a paz.

Desse modo, é possível perceber que as transformações ocorridas não tiveram grande participação da sociedade civil, visto que foram todas estabelecidas por uma elite política pouco preocupada com os interesses sociais, gerando, pois, *outputs* desconexos com os anseios populares. Isso é ainda mais problemático visto que essa elite sofre com a falta de um projeto de sociedade suficientemente claro e amplo para orientar a sociedade e articular os interesses sociais (Escobar, 2000), assim, sem visão estratégica ampla, o projeto da elite política centra-se na manutenção de seu poder estatal, atualmente alicerçado na exportação das expertises norte-americanas. Tal base de legitimação, baseada no mercado internacional centrado nos Estados Unidos, pode ser questionada por duas vias (Dezalay; Garth, 2002): se a expertise advinda com ela é aplicável ao campo nacional e se a elite cosmopolita que se beneficia dela pode ser acusada de “vender o Estado” para o mercado internacional de forma a promover a si própria e seu poder interno. Portanto, se faz mais necessário debater a atuação e interesses da elite nacional colombiana, do que a transparente ambição de instituições como a USAID.

6. Referências

- ACEVEDO, Tatiana; SANÍN, Francisco Gutiérrez; VIATELA, Juan Manuel. Violent liberalism? State, conflict and political regime in Colombia, 1930-2006. *Crisis States Working Papers Series*, No.2, Colômbia, 2007.
- ALBARELLO, Juan Gabriel Gómez. Justicia y democracia en Colombia: en entredicho. *Análisis Político*, Bogotá, n. 28 may/ago, 1996.
- ÁLVAREZ, Jairo Estrada. Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. In: Ceceña, Ana Esther. *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.
- AMÉZQUITA-QUINTANA, Constanza. Los campos político y jurídico en perspectiva comparada. Una aproximación desde la propuesta de Pierre Bourdieu. *Universitas humanística*, Bogotá, n.65, 2008.
- AMPARÁN, Aquiles. La teoría de los campos en Pierre Bourdieu. *Anuario de Sociología*, pp. 179-198, UAM-Iztapalapa, México, 1998.
- ARENAS, Luis Carlos; GÓMEZ, Gabriel Ignacio. En busca de justicia en los tiempos de las reformas judiciales: estudios de caso en Colombia, Perú y Venezuela. *El Otro Derecho*, Bogotá, n. 25, 2000.
- AVILÉS, William. *Global capitalism, democracy, and civil-military relations in Colombia*. Albany: State University of New York Press, 2006.
- BARNABÉ, Israel Roberto. Elite, classe social e poder local. *Estudos de sociologia*, São Paulo, v. 4, n° 7, 1999.
- BLAIR, Harry; HANSEN, Gary. Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs. *USAID Program and Operations Assessment Report, No. 7*, 1994.
- BLAIR, Harry; MILLSAP, William; MUDGE, Arthur; SAID, Mary Staples. *A strategic assesment of legal systems development in Colombia*. Center for Development Information and Evaluation Directorate for Policy United States Agency for International Development, 1993.
- BOURDIEU, Pierre. *Campo de poder, campo intelectual*. Argentina: Quadrata editorial, 2003.
- _____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996a.

- _____. *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*. Stanford: Stanford University Press, 1996b.
- BRITTAIN, James J. The FARC-EP in Colombia: A revolutionary exception in an age of imperialist expansion. *Monthly Review*, 57(4), p. 20-33, 2005.
- BUITRAGO, Francisco Leal. El estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta? In: MELO, Jorge Orlando (cord). *Colombia hoy*. Bogotá: Banco de la República, Biblioteca Luis Ángel Arango, 1996.
- _____. La crisis política en Colombia: alternativas y frustraciones. *Revista Análisis Político*, Bogotá, nº 01, 2004.
- BURGOS, Germán. ¿De qué Estado de derecho nos habla el Banco Mundial? *El Otro Derecho*, Bogotá D.C, número 24, 2000.
- BUSHNELL, David. *The making of modern Colombia: A nation in spite of itself*. California: University of California Press, 1983.
- CAROTHERS, Thomas. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999
- _____. Promoting the rule of law abroad: The Problem of Knowledge. *Rule of Law Series*, Democracy and Rule of Law Project, n. 34, 2003.
- CARVAJAL, Jorge. La justicia, el derecho y el conflicto social en Colombia. *El Otro Derecho*, Bogotá, número 28, jul. 2002.
- CHECCHI AND COMPANY CONSULTING. *Final Report Judicial Reform Project I USAID/EI Salvador*. Washington, 1994.
- _____. *Access To Justice Activity First Annual Technical Report February – September*, 2013.
- CONAHAN, Frank C. *Promoting Judicial Reform to Strengthen Democracies*. Report to Congressional Requesters. Washington: General Accounting Office, 1993.
- DARIO, Diogo Monteiro. A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional na Colômbia. *Contexto Internacional*, vol. 32, n. 2, julho/dezembro, 2010.
- DAZA, Javier Duque. La circulación de la clase política en Colombia: El congreso de la republica durante el frente nacional. *Revista Sociedad y Economía*, Cali, nº 8, 2005.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 15, n. 43, 2000.

- _____. *The Internationalization of Palace Wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.
- DEZALAY, Yves; TRUBEK, David. La reestructuración global del derecho. *Revista Pensamiento Jurídico*, n. 1, Bogotá, 1994.
- DUARTE, Ricardo Garcia, Los horizontes em el análisis de uma crisis. In: *A crisis sociopolítica colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997.
- ESCOBAR, Luís Javier Orjuela. El Estado Colombiano en los Noventa: Entre la Legitimidad y la Eficiencia. *Revista de Estudios Sociales*, Cali, nº 01, 1998.
- _____. La debilidad del estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Revista Colombia Intenacional*, Bogotá, n. 49-50, 2000.
- GARCÍA, Esteban Mesa. El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Medellín, 2009.
- GAROZ, Rosa Maria Montenegro; MUDGE, Arthur; SAID, Mary. *Mid-Term Evaluation of the Justice Sector Reform Project USAID/Colombia*. Arlington, Virginia, 1995.
- GLOPPEN, Siri; SAMSET, Ingrid; SKAAR, Elin. *Aid to Judicial Reform: Norwegian and International Experiences*. CMI Reports. Berga: Michelsen Institute, 2004.
- GUEVARA, Carolina. Independencia judicial: El caso de la Corte Suprema de Justicia Colombiana. *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, 35: 145-179, 2011.
- GUTTMANN, Michèle; HAMMERGREN, Linn. *Assessment of USAID/Colombia's justice reform and modernization program*. Washington, 2010.
- GUZMÁN-RINCÓN, Andrés Mauricio. Tensiones en la estrategia de transformación institucional del BID en América Latina: entre el mercado y la gobernabilidad democrática. *Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, 13(1): 185-216, 2011.
- HAMMERGREN, Linn. *Institutional strengthening and justice reform*. Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development, 1998a.
- _____. *Judicial training and justice reform*. Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development, 1998b.
- HERNANDEZ, Alfredo Fuentes. La reforma em Colombia: tendências recientes 1991-2003. In: Pásara, Luis (comp.). *En Busca de una Justicia Distinta: Experiencias de Reforma en América Latina*. Lima: Justicia Viva, 2004.

- JOHNSON, Harold J. *Promising Approach to Judicial Reform in Colombia. Report to Congressional Requesters*. General Accounting Office, Washington, 1992.
- LISTA, Carlos Alberto. Los programas de “derecho y desarrollo” y la reforma judicial en América Latina. *Anuario del CIJS*, Buenos Aires, 2007.
- MADDALONI, Jon-Paul N. *An Analysis of the FARC in Colombia: Breaking the Frame of FM 3-24*. (Dissertação de Mestrado). School of Advanced Military Studies, 2009.
- MANZO, Enrique. Las teorías sociológicas de Pierre Bourdieu y Norbert Elias: los conceptos de campo social y habitus. *Estudios Sociológicos*, XXVIII, Mayo-Agosto, 383-409, 2010.
- MARTÍNEZ, Ariel Fernando Ávila. *Homogeneización política, parapolítica y democracia local*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, 2012.
- MEDINA, Medófilo. Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977- 1997. In: *A crisis sociopolítica colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1997.
- MEJÍA QUINTANA, Oscar. Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia. In: Hoyos Vásquez, Guillermo. *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.
- MORENO, Diego Younes. *Panorama de las reformas del estado y de la administración pública*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.
- NAGLE, Luz Estella. La Cenicienta del gobierno: reforma a la justicia en América Latina. Independencia Judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo? In: Germán Burgos S. (Ed.) *Colección Textos de aquí y ahora*. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia, 2003.
- PARRA, Lisímaco. La crisis de la elite. In: *A crisis sociopolítica colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997.
- PÁSARA, Luis. *International support for justice reform in Latin America: worthwhile or worthless?* Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, 2012.
- PÉCAUT, Daniel. *As FARC: uma guerrilha sem fins?* São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- ROBAYO, Mary Luz Sandoval. Democracia y derecho como estructura de poder. Una perspectiva bourdeana: el caso colombiano. In: *Colombia Diálogos De Saberes*, Bogota, v.25, p.125-160, 2006.

- ROCHLIN, James F. *Social Forces and the Revolution in Military Affairs: The Cases of Colombia and Mexico*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. El regreso de los programas de derecho y desarrollo. *El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, número 25, 2000.
- _____. Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo. *El Otro Derecho*, Bogotá D.C., número 25. Dez, 2000.
- _____. Toward a sociology of the global rule of law field: neoliberalism, neoconstitutionalism, and the contest over judicial reform in Latin America. In: Dezalay, Yves; Garth, Bryant G. *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*. New York: Routledge, 2011.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; UPRIMNY, Rodrigo. ¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina. Bogotá, *Revista Foro*, n. 46, 2003.
- ROTBURG, Robert. *When States Fail: Causes and Consequences*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- SAMPER, Andrés de Zubiría. La historia de la Rama Judicial en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, Fundación Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá. Año 3, No. 6. Jan.-Jun. de 2012.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: ILSA, Ediciones Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- SARRIA, Mario Alberto Cajas. Acerca del control judicial de la reforma constitucional en Colombia. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, n. 7, 2007.
- SHAPIRO, Martin; Sweet, Alec Stone. *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- SMITH, James. *Colombia Action Plan FY 1992 – 1993*. Bogota, Colombia, 1991.
- _____. *Colombia Annual Portfolio Review FY 1992*. Bogota, Colombia, 1992.
- SOUSA, Mariana. Breve panorama de la reforma judicial en América Latina: objetivos, desafíos y resultados. In: Lora, Eduardo (Ed.). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, 2006.

TARAZONA, Álvaro Acevedo; ÁLVAREZ, Salomón Castaño. El Frente Nacional Una reflexión histórica de su legitimidad política. *Revista de Ciencias Humanas*, n° 28, 2001.

TORRES DEL RÍO, César. *Colombia, siglo XX: desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2010.

UCROS, Andres. La reforma a la justicia en Colombia: un movimiento amplio de globalización hegemónicas. *Revista Colombia Internacional*, Bogotá, n. 59, 2004.

URICOECHEA, Fernando. Campos de encuentro y tensión de las élites jurídica y económica. *Revista Colombiana de Sociología*, n. 26, 2006.

USAID/Colombia. *Relatório Semestral S. A. R. (Abril – Setembro)*, 1992.

USAID/Colombia. *Relatório Semestral S. A. R. (Outubro 1992 – Março 1993)*, 1993a.

USAID/Colombia. *Relatório Semestral Status do Projeto*, 1993b.

USAID/Colombia. *Relatório Semestral S. A. R. (Outubro 1993 – Março 1994)*, 1994a.

USAID/Colombia. *Relatório Semestral Status do Projeto (Abril – Setembro)*, 1994b.

USAID/Colombia. *Annual Report on Program Performance 1994*. Center for Development Information and Evaluation Bureau for Policy na Program Coordination, 1995a.

USAID/Colombia. *Relatório Semestral S. A. R. (Outubro 1994 – Março 1995)*, 1995b.

USAID/Colombia. *Avaliação de Resultado e Solicitação de Recurso FY 1996-1999*, 1999a.

USAID/Colombia. *Plano Estratégico FY 1999 - FY 2003*, 1999b.

USAID/Colombia. *Relatório Final 2006-2010*, 2010.

VANEGAS, Farid Samir Benavides. Foreign assistance and intervention: the role of the USAID. Colombia. *International Journal for the Semiotics of Law*, n.16, 195–210, 2003.

Velásquez, Hernán Mejía; Londoño; Carlos Enrique; Marín, Alberto Granda. Panorama socio-económico y político de Colombia a partir de 1950. *Pensamento Humanista*, Medellin, n. 02, 1994.