

1 Introdução

1.1. Objetivos do trabalho

O atual trabalho apresenta-se em três grandes partes. A primeira parte expõe tanto os antecedentes do conflito Honduras-El Salvador como a eclosão do confronto armado. A segunda parte, por sua vez, descreve a atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA), através de quatro de seus principais órgãos, para o alcance da resolução imediata, ou administração, do conflito, ou seja, esta parte trata dos processos políticos e diplomáticos realizados pelos representantes da OEA antes e depois da invasão do território de Honduras pelas forças armadas de El Salvador. A terceira e última parte do trabalho apresenta uma análise da atuação da OEA no conflito em estudo, que se inicia com o grau de legitimidade que tem essa organização regional perante seus membros e se conclui com a administração do conflito através do acionamento do sistema interamericano de segurança coletiva para a obtenção do cessar-fogo e da retirada das tropas salvadorenhas do território hondurenho.

A narração dos antecedentes da divergência, a exposição dos pontos de vista das partes bem como a descrição dos eventos ocorridos na região centro-americana imediatamente após a eclosão do conflito armado permitem demonstrar os motivos pelos quais a OEA, sozinha, contribuiu apenas para a administração do conflito e, assim, não conseguiu resolver a situação em sua inteireza.

Inicia-se a primeira parte do trabalho através da construção histórica da rivalidade entre Honduras e El Salvador, desde a sua independência em relação à Coroa Espanhola, em 1821. Naquela época, os principais conflitos que surgem entre esses Estados são de natureza fronteiriça e as inúmeras tentativas (frustradas) para a resolução pacífica de cada um deles demonstram a preferência pelos métodos pacíficos, ainda que esta tendência não tenha se mantido no

conflito em estudo. Tal preferência reflete a tradição latino-americana em resolver seus conflitos de maneira não-violenta¹.

Também os antecedentes e a inflexibilidade dos pontos de vista de ambos os Estados permitem verificar que a Guerra do Futebol é uma disputa com dimensões além do territorial ou do fronteiriço. Trata-se de uma disputa multifacetada, que envolve a história, a geografia, a demografia, a economia e a política, tanto no âmbito regional como internacional². Este caráter dinâmico e complexo do conflito Honduras-El Salvador dificulta sua análise e, mais ainda, dificulta sua resolução integral.

São cinco as principais causalidades que levaram ao conflito armado, como se verá mais detalhadamente no próximo capítulo: (i) a criação e a manutenção da percepção do Outro enquanto rival existente na época da independência; (ii) o fluxo migratório dos salvadorenos para Honduras, iniciado na década de 1930 e intensificado no início da década de 1960; (iii) a indefinição da fronteira entre Honduras e El Salvador; (iv) a política doméstica de Honduras e de El Salvador; e (v) a desproporcional relação econômica entre ambos os Estados no âmbito do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). Cabe à primeira parte do trabalho a descrição de cada uma dessas causalidades bem como de sua relevância para a eclosão do conflito armado entre Honduras e El Salvador.

Depois de descritos os antecedentes históricos e imediatamente anteriores à eclosão do confronto armado, bem como o desenrolar do próprio conflito, a *segunda parte* do presente trabalho procura descrever a atuação da OEA antes, durante e depois da agressão militar, com objetivo de, pelo menos, suspender os atos de força. De fato, a OEA apenas obtém o que se convencionou chamar de *resolução imediata* do conflito e não consegue resolver por completo a divergência entre os Estados, devido à força da percepção do Outro como rival e à complexidade das relações existentes entre Honduras e El Salvador até aquele momento:

“Apesar de a OEA ter obtido êxito na finalização da guerra e na devolução do território ocupado por El Salvador, *ainda existem inúmeras questões não*

¹ G. Pope ATKINS, *Latin America in the International System*, 1995; p. 199 e Monica HERZ e João Pontes NOGUEIRA, *Ecuador vs. Peru: Peacemaking amid Rivalry*, 2002; pp. 18-9.

² Daniel A. HOLLY, “Le conflit du Honduras et du Salvador de 1969”, 1979; 24 e Thomas P. Anderson, *The War of the Dispossessed*, 1981; p. 167.

resolvidas que impedem a normalização das relações entre os dois países”³ (grifou-se).

Assim, deve-se ressaltar que a OEA teve uma participação relevante no conflito em estudo por ter possibilitado a administração da situação e, por isso, far-se-á a análise de sua atuação na *terceira parte* do trabalho.

As organizações internacionais agem através de seus órgãos e de seus prepostos e, assim, na terceira parte do trabalho, a fim de compreender a atuação da OEA na resolução do conflito Honduras-El Salvador, são analisados os movimentos de quatro dos seus principais órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o Conselho Permanente (CP), o Secretário Geral e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores.

Quando atuam no sistema internacional, as organizações podem assumir diferentes papéis e a OEA, na resolução imediata do conflito Honduras-El Salvador, teria desempenhado os papéis de *ator*, de *modificador do comportamento dos Estados* e de *espaço para debates*⁴.

Através de cada um desses papéis, a OEA cria normas para reger as novas e pacíficas relações entre os Estados litigantes. Assim, ainda na terceira parte, deve-se analisar os motivos pelos quais os Estados soberanos optam por obedecer às regras impostas por organizações internacionais. Segundo Ian HURD, as normas estabelecidas por organizações internacionais podem vir a serem obedecidas pelos Estados a partir de três diferentes razões: (i) pela coerção; (ii) pelo auto-interesse do Estado; e (iii) pela legitimidade da organização internacional. Cada um desses motivos é identificado na teoria e na prática de modo a fornecer ao leitor uma compreensão mais ampla da atuação desta organização regional na administração do conflito Honduras-El Salvador.

³ Alfredo Bruno BOLOGNA, “Consecuencias del conflicto Honduras-El Salvador”, 1978; p. 83.

⁴ Para informações acerca dos papéis de *ator*, de *modificador do comportamento estatal* e de *instrumento da política externa*, ver Charles PENTLAND, “International Organizations and their roles”, 1991; p. 242. Para informações acerca do papel de *arena/espaço de discussão*, ver Connie PECK, “The Role of Regional Organizations in Preventing and Resolving Conflict”, 2001; p. 565 e J. G. MERRILLS, *International Dispute Settlement*, 1998; p. 266.

1.2. A resolução pacífica dos conflitos internacionais

De acordo com Bercovitch *et al.* (1997), os conflitos internacionais de natureza violenta podem chegar ao fim por duas maneiras: pela *administração* ou pela *resolução*. Discorre-se sobre cada uma a seguir.

A administração de um conflito internacional⁵ está relacionada à mudança de comportamento das partes na direção da redução dos níveis de violência e, assim, a obtenção do cessar-fogo e o (re)início das negociações entre as partes, ainda que supervisionadas por um terceiro, caracterizam o sucesso da administração do conflito⁶.

A resolução de um conflito internacional, por sua vez, é mais ampla que a simples “ausência de guerra”⁷. Este “momento de paz” pode ser obtido através do monitoramento do cessar-fogo ou da retirada das tropas e não necessariamente será duradouro; aquela, mais complexa, envolve a mudança real na política externa dos Estados litigantes, o que abrange não apenas o comportamento, mas também a identidade e o interesse nacional dos atores estatais envolvidos.

Assim, pode-se afirmar que o conflito Honduras-El Salvador, ou a chamada “Guerra do Futebol” ou “Guerra das Cem Horas”, tenha sido *administrado* pela Organização dos Estados Americanos, e *não* plenamente resolvido, pelos fatos e fundamentos aduzidos ao longo desta dissertação. Acredita-se que uma mudança concreta na política externa de Honduras e, especialmente, de El Salvador ainda não tenha ocorrido até o presente momento (final do ano de 2002), devido à existência de uma denúncia formal oferecida por Honduras em face de El Salvador perante o Conselho de Segurança da ONU, em janeiro e março de 2002. Tal denúncia pode ser caracterizada como o *prolongamento* do conflito Honduras-El Salvador no âmbito da ONU, ou seja, a rivalidade entre os Estados persiste.

Autores da área de resolução de conflitos costumam dividir os métodos pacíficos em três grandes categorias: os *meios diplomáticos*, os *meios políticos* e

⁵ A expressão “resolução imediata do conflito” será utilizada como uma variação de “administração do conflito”.

⁶ Jacob BERCOVITCH, Paul F. DIEHL e Gary GOERTZ, “Management and Termination of Protracted Interstate Conflicts”, 1997; p. 756.

⁷ Peter WALLENSTEEN, *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*, 2002; p. 10.

os *meios judiciais*, ou *legais*⁸. Os meios diplomáticos são a negociação, o inquérito, a conciliação e os bons ofícios (ou facilitação). Os meios políticos são aqueles aplicados pelos órgãos das diversas organizações internacionais (como o Conselho de Segurança da ONU e o Conselho Permanente da OEA)⁹. Os meios judiciais, por sua vez, consistem no recurso das partes a um terceiro que se destaca da relação interpartes e que emana uma decisão de implementação obrigatória; são meios judiciais a arbitragem e a decisão de uma corte supranacional.

Embora o presente trabalho não tenha por objetivo abranger todos esses métodos, descreve-se, em linhas gerais, cada um deles, de modo a deixar clara a complexidade da situação e, portanto, da resolução integral das diferenças existentes entre Honduras e El Salvador. Inicia-se com a descrição dos métodos pacíficos de resolução de controvérsias comumente utilizados em conflitos internacionais e explicitados nas Cartas da ONU e da OEA¹⁰, na seguinte ordem: negociação, inquérito, conciliação, bons ofícios (ou facilitação), mediação, arbitragem e processo judicial¹¹.

Pode-se afirmar que os métodos acima mencionados, excepcionada a negociação, constituem formas de intervenção de terceiro na resolução pacífica de uma controvérsia. Este ponto deve ser destacado vez que as partes recorrem a um terceiro de sua confiança, ou são convocadas a fazê-lo, quando há um impasse ou outra impossibilidade de resolverem, bilateralmente, sua contenda.

Inicia-se a descrição com o método pacífico de resolução de controvérsias de mais baixo grau de institucionalização: a *negociação* em sentido estrito. Este é o único que não é empregado por um terceiro estranho ao conflito, já que as partes, entre elas, tentam chegar a algum acordo. Em geral, a negociação é acompanhada por outro método, que pode ser prévio, concomitante ou mesmo posterior à fase negociada.

⁸ Ver, por exemplo, José Francisco REZEK (*Direito Internacional Público*, 2002; p. 330) e Celso MELLO (*Curso de Direito Internacional Público*, vol. 2, 1994; p. 1142). Existem autores, como J. G. MERRILLS (*International Dispute Settlement*, 1998; p. 88) que aceitam apenas duas categorias: a dos meios diplomáticos e a dos meios judiciais. Celso MELLO também interpreta a conciliação e as comissões de inquérito como meios judiciais. Há, portanto, alguma divergência quanto à classificação, o que não prejudica a ampla compreensão do tema.

⁹ Os meios políticos pouco diferem dos meios diplomáticos e, como se mencionou na nota acima, há divergência entre os autores neste ponto.

¹⁰ Art. 33 (1) da Carta da ONU e art. 25 da Carta da OEA.

¹¹ O método denominado pela Carta da ONU de ‘recurso a entidades ou acordos regionais’ pode ser implementado em conjunto com qualquer um dos métodos acima enumerados.

O *inquérito*, ou investigação, por sua vez, é utilizado em situações de incerteza ou discordância quanto a fatos em si ou quanto à interpretação desses fatos, o que pode vir a causar um conflito. Assim, trata-se de uma disputa preliminar, que é, portanto, independente do conflito ocorrido, embora a ele relacionado. Forma-se, em geral, uma comissão mista, composta tanto por representantes das partes como por terceiros da confiança de ambas, que tem por responsabilidade a investigação minuciosa dos pontos controversos. Há alguns limites à utilização deste método: as partes devem estar cientes de que podem ter uma visão errônea dos fatos e também, como bem lembra Malcolm N. SHAW (2000)¹², ele somente pode ser utilizado em conflitos internacionais que não envolvam interesses vitais.

Também é bastante utilizada a *conciliação*. Trata-se do método em que um terceiro investiga os fundamentos questionados pelas partes e elabora um relatório, *sem* a participação das partes, com a finalidade de resolver o conflito; neste sentido, a conciliação seria um método híbrido, com características da investigação e da mediação. É de se lembrar que o relatório da conciliação não vincula as partes, ou seja, elas não se obrigam a cumprir o que é disposto pelo conciliador. Com frequência, a conciliação é seguida pela negociação, pois a investigação dos fatos e a elaboração de um relatório com as propostas das partes podem estimular uma solução negociada.

No que se refere aos *bons ofícios*, ou à *facilitação*, alguns autores afirmam ser bastante tênue a linha que os separa da mediação¹³, o que não faz com que sejam fundidos num único método. Apesar de não terem sido sequer enumerados pelo art. 33 (1), da Carta da ONU, eles constituem o método em que um terceiro tem por objetivo aproximar as partes, incentivando-as a negociar. O fato de a Carta da ONU não ter destacado expressamente este método não minimiza sua legitimidade, pois o supracitado art. 33 (1), parte final, também prevê a utilização de quaisquer outros métodos pacíficos livremente escolhidos pelas partes para a resolução de suas controvérsias.

A *mediação* consiste na participação de um terceiro alheio ao conflito que elabora um relatório *em conjunto* com as partes a respeito dos interesses disputados, o que lhe confere uma maior probabilidade de obter a implementação

¹² Malcolm N. SHAW, *International Law*, 2000; p. 725.

¹³ Ver, por exemplo, Malcolm N. SHAW, *International Law*; 2000; p. 723.

parcial ou mesmo total de seus resultados. Neste sentido, a mediação difere da conciliação, já que nesta última o relatório não é elaborado juntamente com as partes. Este é um método bastante utilizado na resolução de conflitos internacionais porque garante a independência, a soberania e a liberdade de escolha, que são valores extremamente relevantes para os atores estatais¹⁴.

São algumas das características da mediação: (i) é a continuação dos esforços das partes, isto é, a mediação, por contar com a participação das partes, pode ser considerada uma espécie de negociação bilateral com a supervisão *ativa* de um terceiro da confiança das partes; (ii) é uma forma de intervenção de terceiro que não vincula às partes, nem é violenta ou coercitiva, ou seja, protege a soberania dos atores estatais; e (iii) ao mediador interessa a influência, a mudança, a administração ou a resolução do conflito¹⁵. Apesar de a neutralidade ser frequentemente ressaltada como uma das características da mediação, o mediador deve ser *imparcial* e não *neutro*, tendo em vista a impossibilidade prática da neutralidade, já que os mediadores podem ser indivíduos, Estados e organizações e esses atores, por natureza, não são neutros.

A mediação é um método recomendado pelos teóricos para a administração ou resolução de *conflitos prolongados* e complexos¹⁶, tais como o conflito entre Honduras e El Salvador e, assim sendo, pretende-se demonstrar no presente estudo de que maneira este método foi utilizado para a administração desta controvérsia.

Após discorrer sobre os meios diplomáticos de resolução de conflitos – a negociação, o inquérito, a conciliação, os bons ofícios (ou facilitação) e a mediação –, passa-se aos meios políticos: são os métodos utilizados pelos diversos órgãos políticos das organizações internacionais e, assim, com alguma frequência, são confundidos com os meios diplomáticos. Na realidade, os meios políticos “*pouco diferem dos meios diplomáticos no que tange à plasticidade de sua operação e de seus resultados*”¹⁷. No caso em estudo, a OEA, através de quatro

¹⁴ Jacob BERCOVITCH, “The Structure and Diversity of Mediation in International Relations”, 1992; p. 2.

¹⁵ Jacob BERCOVITCH, “Mediation in International Conflict: An Overview of Theory, A Review of Practice”, 1999; p. 128 e Jacob BERCOVITCH, “The Structure and Diversity of Mediation in International Relations”, 1992; p. 4.

¹⁶ Jacob BERCOVITCH, Paul F. DIEHL e Gary GOERTZ, “Management and Termination of Protracted Interstate Conflicts”, 1997; pp. 752-3; Monica HERZ e João Pontes NOGUEIRA, *Ecuador vs. Peru: Peacemaking amid Rivalry*, 2002; pp. 28-9 e 81.

¹⁷ José Francisco REZEK, *Direito Internacional Público*, 2002; p. 330.

de seus principais órgãos, consegue mediar o conflito e, assim, utiliza um método classificado como diplomático — a mediação — *através* de um meio político —o espaço político que esta organização oferece a seus membros.

Entre os meios judiciais estão a arbitragem e a decisão judicial de um tribunal supranacional. No que se refere à *arbitragem*, as partes que desejam recorrer a esse método devem prestar um compromisso arbitral, que é geralmente celebrado antes de ocorrer o conflito; através deste compromisso as partes se obrigam a cumprir o que for decidido pelo laudo arbitral, que é a decisão final do árbitro¹⁸. São as principais características da arbitragem: (i) a escolha dos árbitros cabe livremente às partes; e (ii) o laudo arbitral, ao contrário da conciliação e da mediação, é de aceitação obrigatória.

Por último, ressalte-se a existência do *processo judicial* como o método de maior grau de institucionalização a ser utilizado na resolução pacífica de um conflito, com decisão também de aceitação obrigatória, tal como na arbitragem. Consiste no recurso das partes a um órgão jurisdicional, que pode ser permanente ou *ad hoc*. No plano supranacional, há, atualmente, quatro tribunais internacionais em funcionamento, sendo dois deles *ad hoc* (os Tribunais da ONU para o julgamento dos crimes ocorridos na ex-Iugoslávia e em Ruanda) e outros dois permanentes (a Corte Internacional de Justiça – “CIJ” e o recém -implementado Tribunal Penal Internacional)¹⁹.

Após discorrer sobre os métodos pacíficos para a administração ou resolução de conflitos internacionais, pretende-se ressaltar que, devido à natureza do conflito Honduras-El Salvador, caracterizada pela “rivalidade duradoura” existente entre ambos os Estados – ver o Capítulo 2 –, vários foram os métodos utilizados pelas partes para dar término ao conflito desde antes da eclosão do conflito armado, em 1969, até o ano de 2002. Este argumento vem a comprovar a proposição de que:

¹⁸ Em regra, o compromisso arbitral contém informações como os limites da questão controversa, o número de árbitros a analisar o caso, o prazo para o término do procedimento arbitral, entre outras.

¹⁹ Discorre-se apenas sobre os tribunais internacionais cuja jurisdição tenha escopo universal — diferentemente de tribunais como o Tribunal de Justiça da União Européia e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujos objetivos alcançam tão-somente determinadas regiões geográficas.

“As rivalidades duradouras registram uma alta incidência de tentativas realizadas por terceiros ou por organizações multilaterais para a administração do conflito ou para a mediação de esforços com a finalidade de resolver o conflito”²⁰.

Assim ocorre no conflito Honduras-El Salvador, desde a sua origem, em que são utilizadas a negociação (geralmente supervisionada por um terceiro), o inquérito da CIDH, a conciliação, os bons ofícios, a mediação, a arbitragem individual e a decisão judicial da CIJ. Nota-se que tais métodos foram empregados em fases distintas, por diferentes atores interessados na administração ou resolução do conflito, e que alguns deles ocorreram de maneira simultânea, como se pretende evidenciar.

Ao longo da disputa fronteiriça, originada com a independência, diversos métodos foram empregados pelas partes, com objetivo de harmonizar seus interesses. No entanto, interessam-nos especialmente aqueles métodos utilizados quando da *escalada do conflito armado*, em junho de 1969.

O primeiro método empregado para a prevenção do conflito armado e administração da situação Honduras-El Salvador ocorre em 28/06/69, ou seja, cerca de duas semanas antes do início da agressão militar (14/07/69). Um grupo composto pelos Ministros das Relações Exteriores da Nicarágua, da Guatemala e da Costa Rica, supervisionados pela Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), inicia seus trabalhos atuando como *mediador* da questão Honduras-El Salvador, após o aval dos Estados litigantes. Em suas viagens entre Tegucigalpa e San Salvador, o trio de mediadores centro-americanos procurou convencer as partes a não se engajarem em um conflito armado; o suposto progresso desta atuação *in loco* do trio, ressaltado nas sessões do Conselho Permanente da OEA em Washington pelos representantes dos Estados centro-americanos, manteve a OEA *distante* da disputa até o dia em que se iniciou o conflito armado, em 14/07/69.

A mediação do trio centro-americano, assim, não obteve o sucesso desejado. A seguinte tentativa de resolução do conflito ocorre no âmbito da OEA, através de seus órgãos e de seus prepostos. O primeiro órgão da OEA a intervir na tensão crescente entre Honduras e El Salvador, antes mesmo da eclosão do conflito armado, foi a CIDH, o que significa que este órgão agiu no mesmo período que o

²⁰ Monica HERZ e João Pontes NOGUEIRA, *Ecuador vs. Peru: Peacemaking amid Rivalry*, 2002; pp. 28-9.

trio de mediadores centro-americanos. A competência da CIDH limita-se à proteção dos direitos humanos nas Américas e não envolve, em absoluto, a resolução de conflitos entre os Estados-membros da OEA²¹. Ainda assim, sua atuação na resolução imediata da Guerra do Futebol confere à CIDH o *status* de órgão de ação e não apenas órgão de observação e estudos²². Isto porque a CIDH envia uma Subcomissão à região que passa a colaborar de maneira ativa com a mediação do conflito, na mesma linha em que vinha atuando o trio de mediadores, isto é, mantendo aberto o canal de comunicações entre ambas as partes, já que as relações diplomáticas entre elas haviam sido rompidas em 27/06/1969.

O próximo órgão da OEA a intervir no conflito é o Conselho Permanente (“CP”), a partir do requerimento de Honduras datado de 04/07/69. Composto por representantes dos Estados-membros, este órgão tem competência para velar pela manutenção das relações de amizade entre os Estados-membros e, com tal objetivo, deve ajudá-los na solução pacífica de suas controvérsias²³.

As sessões ocorridas no âmbito do CP forneceram às partes litigantes um novo canal de comunicações e, apesar de não terem alcançado seu principal objetivo, que era o retorno voluntário ao *status quo ante bellum*, esse órgão atuou como um espaço de debates e de exposição dos pontos de vista das partes, contribuindo, neste sentido, para a administração do conflito.

A OEA continua sua atuação através da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, formalmente convocada como Órgão de Consulta pelo presidente do CP em 22/07/69. A atuação da Reunião de Consulta *enquanto Órgão de Consulta* constitui o mecanismo central para a aplicação dos fundamentos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o principal tratado do sistema de segurança interamericano para casos de invasão ou ameaça de invasão territorial. Sob o manto do TIAR, o Órgão de Consulta tem autoridade para aplicar as sanções previstas pelo art. 8º do TIAR, com base no art. 7º do mesmo tratado. No caso em estudo, de modo a convencer El Salvador a retirar suas tropas do território salvadorenho, o Órgão de Consulta aprova, em 28/07/69, três projetos de resolução em que El Salvador é declarado *agressor* e,

²¹ Art. 1º do Estatuto da CIDH dispõe que este órgão tem competência para promover a observância e a defesa dos direitos humanos e para servir como *órgão consultivo* da OEA nesta matéria. (G. Pope ATKINS, *Latin America in the International System*, 1995; p. 204).

²² J. A. Lindgren ALVES, *Os Direitos Humanos como Tema Global*, 1994; p. 82.

²³ Art. 84 da Carta da OEA.

portanto, fica sujeito a graves sanções econômicas impostas pelo órgão da OEA. Tais projetos não chegaram a tomar a forma de resoluções mas foram suficientes para a suspensão do cessar-fogo e para a completa retirada das tropas salvadorenhas do território de Honduras, o que leva à conclusão de que a OEA administrou com sucesso o conflito Honduras-El Salvador.

No entanto, apenas a obtenção do cessar-fogo e da retirada das tropas, ainda que seguida da fiscalização desses dois movimentos, não é capaz de resolver por completo um conflito internacional das dimensões do conflito Honduras-El Salvador. Assim, após a resolução imediata, ou a administração, do conflito decorrente da atuação da OEA, outros métodos pacíficos são utilizados para obter uma resolução efetiva das divergências e, até 1980, a OEA continua atuando, ainda que através de contribuições indiretas, em prol do completo alcance da paz entre Honduras e El Salvador.

Antes de ir além, faz-se necessário compreender de que forma a atuação da OEA favoreceu a escolha das partes pelo próximo método a ser empregado na resolução do conflito. Por outras palavras, tentar-se-á explicar de que maneira o desempenho da OEA levou à escolha do próximo método utilizado pelas partes.

Deve-se notar que, ainda no ano de 1969, em dezembro, têm início em Manágua as *negociações* entre os Ministros das Relações Exteriores centro-americanos com vistas a debater os principais temas do conflito, enumerados pelo trio de mediadores centro-americanos e formalizados por sete resoluções do Órgão de Consulta da OEA no dia 27/10/69: (i) paz e tratados; (ii) trânsito livre; (iii) relações diplomáticas e consulares; (iv) questões limítrofes; (v) Mercado Comum Centro-americano; (vi) reclamações; e (vii) direitos humanos²⁴. Há que se notar a participação indireta da OEA, já que o mediador dessas negociações escolhido pelas partes em 04/12/69 foi previamente aprovado pela OEA e havia sido Secretário-Geral desta organização²⁵.

Alguns anos mais tarde, em 07/03/1973, durante a reunião da Comissão Especial da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, chega-se à conclusão de que os chanceleres de Honduras e de El Salvador precisam estabelecer negociações bilaterais e, assim, em Washington, nos dias 20 e

²⁴ *Special Report* – Honduras e El Salvador 1970, OEA/Ser.L/V/II.23, doc. 9 (esp.), 29/04/1970; e Documento n. 66, da OEA, 27/10/69, *apud* Gerardo Martínez BLANCO, *Enfoque Histórico y Jurídico...*, 1991; p. 50-1.

21/08/73, os chanceleres de ambos os países resolvem iniciar as formalidades de um tratado de paz, também baseado nos temas das sete resoluções aprovadas em 27/10/69 pelo Órgão de Consulta da OEA. Vê-se, novamente, a presença, ainda que oblíqua, da OEA no desenrolar das negociações que tentam levar a paz à região. Esta organização regional, neste momento, está contribuindo para mais uma tentativa de resolução do conflito através dos *bons officios* dos Ministros das Relações Exteriores de seus Estados-membros, já que o método empregado constitui-se basicamente em aproximar as partes e incentivá-las a negociar.

Em 06/10/76, as partes recorrem a um novo método para a resolução pacífica de seu conflito. Trata-se da *mediação individual* mesclada com a *negociação*, ocorrida sob a supervisão do jurista peruano José Luis Bustamante y Rivero. As discussões são iniciadas apenas em 18/01/1978 e alguns problemas existentes entre as partes tiveram uma solução formal: o *Tratado Geral de Paz* é assinado em 30/10/1980 e fixa prazos para a delimitação dos trechos das fronteiras que ainda eram questionados além de regulamentar o fluxo de indivíduos entre ambos os Estados. Este tratado dispõe sobre os mesmos itens elencados pelas sete resoluções do Órgão de Consulta de 1969 e pelas negociações dos chanceleres de Honduras e de El Salvador de 1973, o que nos leva à conclusão de que a atuação da OEA, ainda que indireta, perdurou até 1980.

O Tratado Geral de Paz contém entre seus artigos uma cláusula compromissória, em que as partes concordam em levar a controvérsia à Corte Internacional de Justiça (CIJ) caso não seja cumprido o prazo de cinco anos para a delimitação das zonas de fronteiras ainda questionadas. Assim, decorrido o prazo sem a delimitação das fronteiras, as partes enviam um acordo especial à CIJ para que sua controvérsia seja resolvida através dos *procedimentos judiciais* de uma corte supranacional e, no início de 1987, uma Comissão deste Tribunal é especialmente constituída para dirimir esta disputa.

O recurso ao procedimento judicial corresponde ao início da *resolução mediata* da questão ainda pendente entre Honduras e El Salvador, em contraposição à resolução imediata realizada pela OEA. A decisão definitiva da CIJ é pronunciada em 11/09/1992 e, por sua própria natureza, é de cumprimento obrigatório pelas partes envolvidas. Ocorre que, até o ano de 2002, a situação não

²⁵ Trata-se do uruguaio José A. Mora.

parece ter sido integralmente resolvida: em 22/01 e em 11/03/2002 são transmitidas ao Presidente do Conselho de Segurança da ONU duas cartas enviadas pelo Ministro das Relações Exteriores de Honduras cujo tema é ainda a situação existente entre Honduras e El Salvador²⁶. Apesar de não se ter obtido acesso às cartas, sabe-se pela mídia regional²⁷ que se trata de uma denúncia em face de El Salvador pelo descumprimento da decisão da CIJ, nos termos do art. 94 (2) do Estatuto da CIJ²⁸.

O caso levado à CIJ requeria a delimitação de seis diferentes pontos da fronteira que ainda estavam sendo questionados por ambos os Estados. Recentemente, em 10/09/2002, El Salvador pediu revisão da decisão da CIJ de 11/09/1992 em relação à delimitação do Setor 6²⁹ e é a primeira vez na história em que um Estado requer a revisão de uma decisão proferida por uma Câmara Especial da CIJ³⁰. Porém, não se sabe ao certo se a denúncia oferecida por Honduras perante o Conselho de Segurança refere-se apenas ao Setor 6 ou se envolve também os outros setores.

Voltando à discussão sobre as rivalidades duradouras, especialistas afirmam que esse tipo de rivalidade dá origem a conflitos prolongados e, portanto, tende a oferecer mais resistência à resolução completa do conflito, especialmente quando há o envolvimento de questões territoriais³¹. Outros autores sugerem que a rivalidade duradoura pode ter fim, ou seja, pode favorecer a resolução integral do conflito, somente *depois* de ser resolvida a questão territorial ou, ao menos, depois

²⁶ Docs. S/2002/108 e S/2002/251 *apud Report of the Security Council to the General Assembly*, parte V, 16/06/2001-31/07/2002). Dados da Assembléia Geral, 57ª Sessão, Suplemento n. 2 (A/57/2), em <<http://www.un.org/Docs/sc/reportstoga/2002/part5.html>>.

²⁷ Em Honduras: <<http://www.laprensahn.com/nataarc/0201/n23003.htm>> e <<http://www.terra.com.br/noticias/articulo/html/act71849.htm>>; em El Salvador: <<http://archive.laprensa.com.sv/20020124/nacionales/nac22.asp>> e <<http://www.elsalvador.com/noticias/2002/1/29/nacional/nacio4.html>>.

²⁸ **Estatuto da CIJ – Art. 94 (2)** – ‘Se uma das partes em um caso deixar de cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude de sentença proferida pela Corte, a outra terá direito a recursó ao Conselho de Segurança que poderá, se julgar necessário, fazer recomendações ou decidir sobre medidas a serem tomadas para o cumprimento da sentença’.

²⁹ Este setor compreende a delimitação do espaço marítimo e insular (limites fronteiriços no Golfo de Fonseca e em suas ilhas); os outros cinco setores referem-se à delimitação terrestre.

³⁰ CIJ, *Press Release* n. 2002/21, datado de 10/09/2002.

³¹ Paul HUTH, ‘Enduring Rivalries and Territorial Disputes, 1950-1990’, em *Conflict Management and Peace Sciences*, v. 15, n. 1, 1996, pp. 163-213 e D. Scott BENNETT, ‘Security, Bargaining and the End of Interstate Rivalry’, em *International Studies Quarterly*, v. 40, n. 2, 1996, pp. 157-84, *apud* Jacob BERCOVITCH, *et al*, ‘Management and Termination of Protracted Interstate Conflicts’, 1997; pp. 763-4.

que essa questão é retirada do centro da discussão³². De toda forma, existe o consenso no que se refere à necessidade de que se defina primeiramente a questão territorial para que se possa resolver, e não apenas administrar, o conflito entre rivalidades duradouras.

Assim, deve-se acrescentar que a decisão da CIJ, tendo-se limitado apenas às questões fronteiriças, deu início à possível resolução mediata, ou completa, do conflito Honduras-El Salvador. Isso significa que a OEA, o trio de mediadores e os outros atores envolvidos na administração do conflito foram responsáveis, especialmente, pela *resolução imediata* da controvérsia entre Honduras e El Salvador, porque atuaram antes, durante e depois da eclosão do conflito armado. Em contrapartida, a decisão da CIJ, a possível atuação do Conselho de Segurança da ONU, e todos os outros métodos que venham a ser utilizados a partir de 2002 correspondem à resolução mediata, ou completa, do conflito Honduras-El Salvador. A questão territorial foi, em tese, resolvida pela decisão da CIJ, que delimitou as áreas fronteiriças ainda questionadas pelos Estados. Assim, de acordo com os teóricos acima mencionados, depois que a questão territorial existente entre as rivalidades duradouras é definida, a resolução integral de um conflito prolongado passa a ter grandes chances de ocorrer, já que, em geral, a definição das questões territoriais consegue fazer com que as rivalidades duradouras cheguem ao fim³³.

A partir dos fatos acima referidos percebe-se que a divergência Honduras-El Salvador ainda não foi plenamente resolvida, o que deixa evidente o quão complexa ainda é a relação entre ambos os Estados, e comprova ter havido apenas a administração do conflito até o ano de 2002, e não a sua resolução.

No próximo Capítulo, pretende-se descrever historicamente os fatores que, pouco a pouco, propiciaram a criação e a manutenção da rivalidade duradoura entre Honduras e El Salvador e que, portanto, contribuíram tanto para a eclosão do conflito armado como para a dificuldade de resolução das controvérsias existentes entre esses dois Estados. À descrição dos fatores históricos soma-se, ainda no Capítulo 2, o estudo dos fatores políticos, sociais, demográficos e econômicos em

³² Douglas GIBLER, 'Enduring Rivalries and Territorial Disputes, 1950-1990', em *Conflict Management and Peace Sciences*, v. 15, n. 1, 1996, pp. 7-41, *apud* Jacob BERCOVITCH, *et al*, 'Management and Termination of Protracted Interstate Conflicts', 1997; p. 764.

³³ Jacob BERCOVITCH, *et al*, 'Management and Termination of Protracted Interstate Conflicts', 1997; p. 764.

que se encontravam as partes no momento da escalada do confronto armado bem como a descrição dos eventos que caracterizam a Guerra do Futebol.

O Capítulo 3 pretende descrever com detalhes a atuação de quatro dos principais órgãos da OEA, quando da administração do conflito Honduras-El Salvador, quais sejam: a CIDH, o CP, o Secretário Geral e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores.

A atuação de cada um desses órgãos oferece à OEA o cumprimento de determinados papéis enquanto organização regional. Isso se dá porque, quando atuam, as organizações internacionais podem assumir diferentes funções. Assim, o Capítulo 4 tem por objetivo a análise da atuação da OEA no conflito Honduras-El Salvador com ênfase no desempenho dos papéis de *ator*, de *modificador do comportamento dos Estados* e de *espaço para debates* por parte dessa organização regional.