

## 4

### Análise da atuação da OEA na resolução imediata da Guerra do Futebol

*“(...) a busca da segurança internacional envolve a renúncia incondicional, por todas as nações, em determinada medida, à sua liberdade de ação, ou seja, à sua soberania, e é absolutamente evidente que nenhum outro caminho pode conduzir a essa segurança”<sup>1</sup>.*

A análise da atuação da OEA na administração do conflito Honduras-El Salvador envolve a compreensão de algumas questões preliminares, vez que se trata de uma *organização regional* na resolução de uma controvérsia entre Estados *soberanos*. Assim, deve-se entender de que maneira as organizações regionais atuam no plano internacional e por que os Estados soberanos decidem cumprir as decisões emanadas dos órgãos dessas organizações.

Inicia-se a discussão, no item 4.1, com o papel da cultura e das normas no plano internacional, pois são esses os principais responsáveis pela legitimação das ações de atores não-estatais perante os Estados soberanos.

No item 4.2, deve-se analisar a composição e o funcionamento da cultura e das normas do sistema de segurança interamericano, já que a administração, ou resolução imediata, do conflito Honduras-El Salvador envolveu os mecanismos para a prevenção e repressão de ameaças à paz prescritos por esse sistema.

Após discorrer sobre a função das normas no plano internacional e sobre o funcionamento do Sistema Interamericano, pretende-se analisar a atuação da OEA, através de seus órgãos, na administração do conflito em estudo e, assim, o item 4.3 deverá mostrar de que forma a OEA desempenhou os papéis de: (i) ator; (ii) de modificador do comportamento estatal; e (iii) de espaço para discussões. É ainda no item 4.3 que se tentará explicar o motivo pelo qual, no caso concreto, os

---

<sup>1</sup> Carta de Albert Einstein a Sigmund Freud, datada de 30/07/1932, em Sigmund Freud, *Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas completas de Sigmund Freud, 1932-1936*, “Por que a guerra?”, p. 242.

Estados soberanos decidiram cumprir as regras emanadas por essa organização regional.

#### 4.1 A função das normas no sistema internacional

Os Estados não se encontram em um ambiente de vácuo: eles coexistem com outros atores, estatais ou não, e o grau de interdependência entre Estados que possuam valores e interesses comuns em relação a determinadas matérias – o que possibilita a criação de regras e instituições comuns –, confere ao sistema internacional o *status* de sociedade internacional<sup>2</sup>.

Essa relação de interdependência, no entanto, existe em um contexto anárquico, onde não há uma entidade superior que garanta a ordem e a coexistência pacífica entre os diversos atores<sup>3</sup>. Porém, mesmo em um contexto anárquico, é possível manter a ordem no nível internacional, ainda que precária ou imperfeita, por diversos motivos. Um desses motivos decorre do fato de que os Estados que compartilham valores e interesses criam e cumprem determinadas regras, implícitas ou explícitas, cujo principal objetivo é prescrever a conduta desejada como reação a determinadas situações. Nas palavras de Martha FINNEMORE (1996), as normas “*compartilham expectativas de uma comunidade de atores quanto ao comportamento apropriado*”<sup>4</sup>.

Na realidade, não se pretende afirmar que as normas contribuem para a homogeneização dos Estados, mas sim ressaltar que elas propiciam aos atores estatais uma expectativa de cumprimento porque prevêm a adoção de um modelo comportamental específico para cada situação, existindo, por trás das normas, a “*lógica da ação apropriada*”<sup>5</sup>.

Há também no âmbito internacional a *cultura*, que vem a ser concretizada *através* das normas. Essa cultura, que está em constante mutação, vai definir o objeto de cada norma, sendo, portanto, *preexistente* à própria norma. A cultura, portanto, é o elemento que vai distinguir o sistema internacional da sociedade

---

<sup>2</sup> Hedley BULL, *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*, 1977; p. 13.

<sup>3</sup> Hedley BULL, *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*, 1977; p. 46.

<sup>4</sup> Martha FINNEMORE, *National Interests in International Society*, 1996; p. 22.

<sup>5</sup> Martha FINNEMORE, *National Interests in International Society*, 1996; p. 29.

internacional; é ela que possibilita que valores e interesses comuns tomem a forma de regras comuns e sejam implementados por instituições também comuns.

Desse modo, a cultura da renúncia à guerra, por exemplo, existe desde os movimentos pacifistas europeus de meados do século XIX<sup>6</sup> embora só tenha adquirido “formato de norma” em 1928, com a assinatura do Pacto de Paris (ou Pacto Briand-Kellogg), o que não impediu que a Liga das Nações, quase 10 anos *antes* da formalização dessa idéia, tivesse por principal fundamento o horror à guerra.

Portanto, a cultura está difusa no seio da sociedade, tanto a nível doméstico como no plano internacional, e também está em constante modificação, vez que é construída pela relação existente entre os diversos atores. Com isso, ainda de acordo com Martha FINNEMORE (1996)<sup>7</sup>, o fato de se viver em uma sociedade faz com que as normas sociais, as regras e os relacionamentos que se tem uns com os outros sejam os principais responsáveis por moldar os *interesses* e, em certa medida, a própria *identidade* dos atores.

Assim, os Estados estão inseridos neste ambiente de normas maleáveis que, por sua vez, desempenham o importante papel de socializar os Estados. Trata-se, portanto, de uma “via de mão dupla”, em que os Estados criam normas que, por sua vez, socializam esses mesmos Estados.

As organizações intergovernamentais, enquanto instituições, também são criadas nesse ambiente normativo e, portanto, estão sujeitas às regras a elas preexistentes. Já que as normas surgem, em certa medida, para manter a ordem nesse meio anárquico, pode-se afirmar que *também as organizações intergovernamentais podem vir a desempenhar um importante papel na manutenção dessa ordem*. Neste sentido, vale a explicação de Margaret P. KARNs e Karen A. MINGST (1987):

“As organizações intergovernamentais fornecem os componentes institucionais formais dos ‘regimes internacionais’, através dos quais os Estados buscam a manutenção da ordem e a redução da incerteza”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Pierre RENOUVIN e Jean-Baptiste DUROSELLE, *Introdução à História das Relações Internacionais*, 1967; pp. 273 e segs.

<sup>7</sup> Martha FINNEMORE, *National Interests in International Society*, 1996; p. 128.

<sup>8</sup> Margaret P. KARNs e Karen A. MINGST, “International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality”, 1987; p. 457. No mesmo sentido: “Os objetivos das instituições são o de incorporar normas e regras, e o de criar padrões de certeza e de previsibilidade nas

Assim, as organizações internacionais que refletem a existência de valores e interesses comuns dos Estados em determinadas matérias também são responsáveis, direta ou indiretamente, pela manutenção da ordem internacional e pela redução da incerteza em um ambiente anárquico.

Além da relação que existe dos Estados entre si, há também aquela existente entre os Estados e as organizações por eles criadas. Pode-se dizer que essa última relação ocorre em três momentos: (i) o momento da *formação da cultura* propícia à criação das organizações intergovernamentais; (ii) o momento da própria *criação das organizações intergovernamentais*, com base nesse ambiente normativo; e (iii) o momento em que as organizações agem no plano internacional.

De acordo com Charles PENTLAND (1991), quando agem no plano internacional, as organizações são capazes de desempenhar os seguintes papéis: (i) o de instrumento da política externa; (ii) o de agente modificador do comportamento dos Estados; e (iii) o de ator autônomo<sup>9</sup>.

Enquanto instrumentos de política externa, as organizações são analisadas a partir de um cálculo utilitarista, em que os custos e os benefícios são mensurados tanto pelos grandes como pelos pequenos Estados. A participação desses Estados nas organizações, de acordo com essa lógica, está condicionada à possibilidade de este Estado conseguir exercer alguma influência sobre a organização a fim de favorecer a adoção de políticas a ele favoráveis.

Segundo o autor, apesar de ser raro o fato de as organizações internacionais servirem como instrumento da política externa de um Estado, há casos, como o da OEA no período da Guerra Fria, em que o Estado hegemônico consegue, com frequência, determinar para que áreas devam se voltar as políticas dessas organizações<sup>10</sup>.

O segundo papel a ser desempenhado por uma organização internacional, sob uma visão mais institucionalista, é o de modificador do comportamento dos Estados. Neste sentido, as organizações internacionais são “*canais institucionais*,

---

interações internacionais” (Lisa MARTIN, “An Institutionalist view: International Institutions and State Strategies”, 2000; p. 91).

<sup>9</sup> Charles PENTLAND, “International Organizations and their roles”, 1991; p. 242.

<sup>10</sup> Charles PENTLAND, “International Organizations and their roles”, 1991; p. 243.

*obstáculos e ajudas criadas coletivamente pelos Estados para modificar o laissez-faire tradicional e característico de suas relações”*<sup>11</sup>.

No que se refere ao terceiro papel, as organizações agem como *atores* no sistema internacional e, assim, coexistem com seus próprios criadores, após atingir uma relativa autonomia em relação a esses.

Aos papéis elencados por Pentland (1991) soma-se a possibilidade de uma organização internacional, especialmente a de natureza regional, desempenhar a função de *espaço de debates* ou *foro de negociações*. Este também é um papel de extrema relevância para as organizações *regionais* e, ainda que não se adote nenhuma resolução ou medida política após as discussões, o fato de existir uma arena em que determinadas matérias podem ser debatidas já confere à organização o desempenho desse papel. Neste sentido, Connie PECK (2001) observa:

“Uma das mais óbvias e mais úteis funções das organizações regionais, em relação a questões de paz e segurança, é o estabelecimento de um fórum regular, onde os líderes dos Estados-membros podem compartilhar suas diferentes perspectivas, discutir seus problemas comuns, oferecer idéias e propostas sobre como as idéias podem ser alcançadas, e – onde o consenso existe – responder com a ação apropriada”<sup>12</sup>.

No caso em estudo, ou seja, no que se refere à atuação da OEA na resolução imediata do conflito Honduras-El Salvador, pretende-se verificar as hipóteses de que a OEA, nesta situação específica, tenha cumprido através de seus órgãos os seguintes papéis: (i) o de atuar de maneira relativamente autônoma em relação aos Estados, no que se refere especificamente à questão dos direitos humanos; (ii) o de influenciar a redefinição da política externa dos Estados litigantes em diferentes momentos e por diferentes razões, através da mudança no comportamento; e (iii) o de oferecer uma arena para debates, negociações e exposição dos pontos de vista das partes. Nota-se que, ao contrário da tendência dos anos 1960, 1970 e 1980, a utilização da OEA enquanto *instrumento* da política externa norte-americana para a América Latina não ocorre no conflito em estudo, pelos motivos expostos adiante.

No que tange à primeira hipótese, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o órgão da OEA responsável pela proteção dos direitos humanos, conseguiu obter um grau relativamente elevado de autonomia em

---

<sup>11</sup> Charles PENTLAND, “International Organizations and their roles”, 1991; p. 244.

relação à própria OEA e sua atuação na Guerra do Futebol confere a função de *ator* a esta organização regional. Além da autonomia, as normas de direitos humanos atualmente existentes no plano internacional conferem também um certo grau de *legitimidade* à CIDH, e é este caráter subjetivo que faz com que os Estados procurem a CIDH no momento prévio ao conflito armado.

Quanto à segunda hipótese, pode-se afirmar que a OEA influenciou o comportamento e, portanto, a redefinição da política externa de Honduras e principalmente de El Salvador, sem ter necessariamente feito com que a identidade ou os interesses nacionais daqueles Estados se modificassem. O comportamento de El Salvador é modificado quando o cessar-fogo é efetivamente obtido, em 29/07/69, ainda que por uma reação auto-interessada deste Estado. Exatamente por isso não se pode afirmar ter havido uma mudança no interesse nacional ou na identidade de El Salvador em relação a Honduras já que, até 2002, a questão fronteiriça mantém-se indefinida na prática, apesar de já ter sido teoricamente delimitada pela Corte Internacional de Justiça em setembro de 1992, e o cumprimento desta decisão por parte de El Salvador vem sendo questionado perante o Conselho de Segurança da ONU desde janeiro de 2002.

No que se refere à terceira e última hipótese, o espaço oferecido pelas organizações regionais para a consulta e a negociação de conflitos atuais ou em potencial é uma de suas principais funções e, segundo J. G. MERRILLS (1998):

“As oportunidades para o contato informal que são decorrentes desses encontros dentro da organização podem ter grande valor nas situações em que as relações diplomáticas regulares tenham sido suspensas”<sup>13</sup>.

De fato, no conflito em estudo, as relações diplomáticas são rompidas ainda no mês de junho de 1969 e as negociações no âmbito da OEA restabelecem o diálogo entre os representantes de Honduras e de El Salvador.

Este capítulo, portanto, pretende demonstrar de que forma a OEA, através de quatro de seus principais órgãos, cumpriu o papel de *ator*, de *modificador do comportamento* do Estado e de *espaço de discussão* em sua atuação na administração do conflito Honduras-El Salvador. Antes, porém, faz-se necessário compreender, de forma concisa, o que é e como funciona o sistema de segurança

---

<sup>12</sup> Connie PECK, “The Role of Regional Organizations in Preventing and Resolving Conflict”, 2001; p. 565.

<sup>13</sup> J. G. MERRILLS, *International Dispute Settlement*, 1998; p. 266.

interamericano, uma vez que as partes recorreram aos mecanismos institucionais desse sistema para a resolução de sua controvérsia.

## 4.2 O Sistema de Segurança Interamericano

A formação da cultura propícia à criação de um sistema interamericano surge em 1824, quando alguns Estados latino-americanos, recém-independentes, resolvem se unir a fim de se protegerem contra uma eventual reconquista ou vingança da Coroa Espanhola. O regionalismo no continente dá origem, no fim do século XIX, a uma nova fase – conhecida por Pan-americanismo –, que conta com a participação dos EUA. Em 1889-1890, na Conferência Interamericana realizada em Washington é criada a União Internacional das Repúblicas Americanas que, mais tarde, se transforma na União Pan-americana<sup>14</sup>.

Com o decorrer dos anos, já no início do século XX, surge entre os Estados latinos a desconfiança de que a principal instituição do sistema interamericano da época – a União Pan-americana – estaria criando e mantendo vantagens desproporcionais aos EUA e, além de a sede desta organização ser em Washington, o seu orçamento constituía-se principalmente de recursos provenientes do Departamento de Estado norte-americano<sup>15</sup>.

Alguns problemas passam a existir a partir da desconfiança em relação à parcialidade da União Pan-americana, e aos Estados latino-americanos era execrável a idéia de *legitimar* o já existente domínio norte-americano no continente. Os EUA, por sua vez, também não mais desejavam a manutenção da União Pan-americana pois temiam que essa instituição pudesse regular e, assim, minimizar o seu poder na região. Aos poucos, então, a União Pan-americana começa a perder sua força política, até seu completo desaparecimento na década de 1940.

Deixa-se as instituições regionais e passa-se a uma instituição de escopo universal, a Organização das Nações Unidas. A Carta da ONU, datada de 1945, é *posterior* ao sistema interamericano e, com isso, nas discussões que lhe deram

---

<sup>14</sup> Aida Luisa LEVIN, *The OAS and the UN: relations in the peace and security field*, 1974; p. 1.

<sup>15</sup> Jerome SLATER, *The OAS and United States foreign policy*, 1967; p. 19.

origem, realizadas em San Francisco, surgem algumas questões referentes à dualidade “universalismo vs. regionalismo”. Tais questões tornam difícil a tarefa de encontrar uma fórmula que satisfaça a todos, sem alterar a primazia da organização universal estabelecida pelo texto de Dumbarton Oaks<sup>16</sup>. A solução encontrada para o impasse adiciona o *recurso a entidades e a arranjos regionais* à lista de métodos pacíficos para a resolução de conflitos internacionais do art. 33 (1) da Carta da ONU – artigo que elenca os métodos pacíficos de resolução de controvérsias a serem utilizados pelas partes, antes de recorrerem ao Conselho de Segurança da ONU<sup>17</sup>. No caso em estudo, as partes utilizam-se deste artigo ao recorrerem ao sistema de segurança interamericano em julho de 1969.

Após a criação da ONU, os Ministros das Relações Exteriores dos Estados americanos, inspirados pelo então novo conceito da indivisibilidade da paz<sup>18</sup>, preservam o sistema regional através da assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>19</sup>, da Carta da OEA<sup>20</sup> e do Tratado Americano de Soluções Pacíficas<sup>21</sup> (Pacto de Bogotá).

Estes documentos legais formam o tripé institucional sobre o qual repousa o sistema de segurança interamericano. São seus princípios fundamentais: (i) a *não-intervenção* na política doméstica alheia; (ii) a *igualdade jurídica*; (iii) a adoção de medidas coletivas para dirimir os *conflitos entre seus membros* – seja por métodos pacíficos de resolução de conflitos, seja por medidas de segurança coletiva; e (iv) a adoção de medidas de segurança coletiva entre os Estados-membros contra qualquer *agressão externa*. Vale ressaltar que os dois primeiros princípios têm base no princípio da soberania, enquanto os dois últimos fundamentam-se no princípio da cooperação internacional.

A adoção destes dois grandes princípios – o da soberania e o da cooperação – têm fundamentação na história da região americana. O princípio da soberania,

<sup>16</sup> Aida Luisa LEVIN, *The OAS and the UN: relations in the peace and security field*, 1974; p. 6; Jean-Paul HUBERT, ‘L’Organisation des États Américains’, 1971; p. 343.

<sup>17</sup> ONU – Art. 33 (1) – “As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça, à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha”. Ressalte-se que, além do art. 33, § 1.º, também todo o Capítulo VIII (arts. 52 a 54) da Carta da ONU prevê expressamente a possibilidade do recurso a entidades ou acordos regionais, *desde que coincidam com os propósitos e princípios das Nações Unidas* (art. 52, parte final).

<sup>18</sup> Jean-Paul HUBERT, ‘L’Organisation des États Américains’, 1971; p. 339.

<sup>19</sup> Assinado no Rio de Janeiro, a 02.09.1947.

<sup>20</sup> Assinada em Bogotá, a 30.04.1948.

ou da não-intervenção, foi violado várias vezes ao longo do século XX pela política externa dos EUA para a América Latina. Esta política intervencionista, mesmo quando disfarçada sob a política da boa vizinhança de 1933, gerou desconfiança entre os Estados, criando dificuldades de colaboração especialmente no que tange às questões de segurança.

Vê-se, assim, que o princípio da cooperação internacional está intrinsecamente ligado ao da soberania e ao da não-intervenção. Além disso, a cooperação entre os Estados fazia-se necessária tanto para contra-balancear o poderio norte-americano dentro da nova organização regional (OEA), como para promover o desenvolvimento político, econômico e, principalmente, do sistema de segurança das Américas.

Existe portanto uma tendência, fundamentada no art. 33 (1) e também no art. 52 da Carta da ONU<sup>22</sup>, a preconizar o afastamento desta organização em relação a conflitos internacionais em que estejam envolvidos membros de uma organização regional competente para dirimir pacificamente suas controvérsias. Por outras palavras, e em relação ao caso em estudo, pode-se afirmar que a ONU abriu um espaço político e diplomático para a atuação da OEA quando da resolução pacífica do conflito entre dois de seus membros. O movimento de abrir espaço a uma organização regional não exclui a possibilidade de a ONU ser eventualmente acionada, caso os métodos empregados pela organização regional não venham a alcançar seus objetivos, o que faz com que haja a cooperação entre as organizações regionais e a ONU.

Os outros dois documentos da base do sistema de segurança interamericano também prevêem essa relação de cooperação entre a ONU e a OEA. O art. 1º da Carta da OEA prevê que, *dentro das Nações Unidas, a OEA constitui um organismo regional* e, portanto, os mesmos princípios estabelecidos na Carta da ONU devem ser seguidos pela OEA em sua atuação no continente americano.

---

<sup>21</sup> É uma espécie de anexo à Carta da OEA.

<sup>22</sup> **ONU - Art. 52 - 1)** Nenhum dispositivo da presente Carta impede a existência de acordo ou de entidades regionais, destinado a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades coincidam com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas; **2)** Os Membros das Nações Unidas, que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais entidades, empregarão todos os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais antes de submetê-las ao Conselho de Segurança; **3)** O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de

O TIAR, por sua vez, estabelece em seu art. 10, que o Conselho de Segurança da ONU deve ser informado sobre as atividades que sejam desenvolvidas no âmbito da OEA com o propósito de manter a paz e a segurança interamericanas. É por este motivo que, apesar de a ONU não ter participado de maneira ativa do conflito entre Honduras e El Salvador, todas as decisões tomadas pelo Órgão de Consulta – constituído tanto pelo CP da OEA como pela Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores – foram levadas ao Secretário Geral da ONU, a fim de deixá-lo a par dos acontecimentos na região centro-americana e, portanto, fazer cumprir o disposto no art. 10 do TIAR<sup>23</sup>.

Vale notar que, durante a Guerra Fria, por causa do “congelamento” do Conselho de Segurança da ONU decorrente do poder de veto de seus membros permanentes, os EUA passaram a utilizar a OEA como instrumento de sua política externa para a América Latina<sup>24</sup>. Com isso, as ameaças à democracia e à liberdade econômica ou o perigo de um inimigo extracontinental foram combatidas pela OEA e pelos EUA sem a supervisão da ONU, *ao contrário* do que é previsto pelo art. 52 (1) da Carta da ONU e pelo art. 1º da Carta da OEA.

Assim, no caso em estudo, apesar de existir, em tese, a possibilidade de cooperação entre a ONU e a OEA, na época da eclosão do conflito armado entre Honduras e El Salvador, a ONU não intervinha diretamente nas relações interestatais do continente americano, que era considerado zona de influência dos EUA. Com isso, a ONU manteve-se afastada do conflito por pressão, ainda que indireta, de uma das superpotências da Guerra Fria. Não se pretende afirmar que os EUA dominem as Nações Unidas, mas não se deve negar o fato de que o poder de veto deste membro no Conselho de Segurança da ONU contribuiu para a aproximação e para o afastamento da ONU em várias questões de segurança e paz do continente americano durante o período da Guerra Fria.

Manter-se afastada não significa, no entanto, manter-se omissa e as partes procuram a organização universal para *informá-la* sobre os acontecimentos da região centro-americana antes mesmo da eclosão do conflito em 14/07/69. Assim, a ONU tem conhecimento da interrupção das relações diplomáticas entre

---

controvérsias locais mediante os referidos acordos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instâncias do próprio Conselho de Segurança.

<sup>23</sup> James ROWLES, *El conflicto Honduras-El Salvador...*, 1980; p. 195-8; Alfredo Bruno BOLOGNA, “Conflicto Honduras -El Salvador...”, 1971; p. 160-1.

<sup>24</sup> Inis L. CLAUDE, JR., “The OAS, the UN and the United States”, 1973.

Honduras e El Salvador por uma nota enviada de San Salvador em 01/07/69; alguns dias mais tarde, em 05/07, El Salvador envia uma outra nota à ONU para denunciar as intenções belicosas de Honduras, depois dos incidentes ocorridos nas zonas fronteiriças do início daquele mês. A próxima notificação das partes vem do Ministro das Relações Exteriores de Honduras, informando as Nações Unidas, em 15/07, de que o território hondurenho havia sido invadido pelas Forças Armadas de El Salvador.

Nota-se que, até o dia 15/07, nenhuma comunicação havia sido enviada pela ONU: as partes enviam mensagens à Secretaria Geral da ONU de quem, no entanto, não obtêm nenhum tipo de resposta. Apenas em 16/07, dois dias após a eclosão do confronto armado, o Secretário Geral da ONU, U Thant, envia uma nota a ambos governos em que pede o fim imediato dos atos de guerra e o início do processo de negociações entre as partes<sup>25</sup>.

A nota do Secretário Geral da ONU demonstra, de maneira indireta, a colaboração da organização universal com o alcance da paz e da segurança interamericanas através da atuação da organização regional. Esta nota pretende ainda demonstrar que, embora reconheça as capacidades organizacionais e materiais da OEA, a ONU oferece seu apoio político em busca por uma resolução pacífica do conflito em nome da comunidade internacional<sup>26</sup>.

Apesar de se defender atualmente a doutrina de que deva haver cooperação entre a ONU e a OEA em questões de segurança e paz, vê-se que no conflito Honduras e El Salvador, pelos motivos já mencionados, *não* houve a atuação conjunta dessas duas organizações e, mais, a ONU manteve-se afastada durante toda a administração da divergência.

Após discorrer sobre a relação existente entre a ONU e a OEA, e sobre a atuação da ONU em conflitos de evidente natureza regional, passa-se aos métodos de resolução pacífica de conflitos e às medidas de segurança coletiva especificamente empregados no âmbito do sistema interamericano.

Antes, porém, faz-se notar a existência, dentro do sistema interamericano, de uma espécie de “sub-sistema”, composto por um conjunto de países latino-

---

<sup>25</sup> Alfredo Bruno BOLOGNA, “Conflicto Honduras -El Salvador...”, 1971; p. 154.

<sup>26</sup> Aida Luisa LEVIN, *The OAS and the UN: relations in the peace and security field*, 1974; p. 75.

americanos, especialmente os que sofreram colonização espanhola<sup>27</sup>. Este sub-sistema consiste basicamente na adoção de duas premissas: (i) a soberania, e o corolário da não-intervenção, é o mais importante princípio dessa sub-cultura; e (ii) a existência e a manutenção de rivalidades duradouras, cuja origem freqüentemente remonta à época da independência dos Estados. Existe uma aparente contradição, que surge a partir da utilização prática dessas duas premissas, pois Estados rivais consideram legítima a intervenção militar em nome da *preservação da soberania*.

A contradição é apenas aparente porque na América Latina, muitas disputas interestatais fundamentam-se sobretudo em questões territoriais e fronteiriças, e o início de um conflito armado entre Estados latino-americanos cuja questão principal seja a disputa territorial não envolve a destruição ou conquista, mas sim a proteção de sua própria soberania<sup>28</sup>. Por outras palavras, pretende-se afirmar que os conflitos interestatais na América Latina, muitas vezes, por contarem com questões fronteiriças em sua origem, não procuram a expansão de seus territórios, mas sim a *manutenção* do que é considerado seu território nacional. Sendo o território um dos aspectos da soberania, trata-se, em última instância, de guerras que se limitam à preservação da soberania.

Assim, é também de extrema relevância a questão das rivalidades, muitas vezes duradouras, dentro dessa sub-cultura latino-americana, já que elas *“impedem o expansionismo e legitimam a resolução de disputas territoriais através da aplicação do direito internacional”*<sup>29</sup>.

A aplicação do direito internacional para dar fim a situações violentas ou que ameacem a paz podem ocorrer através da resolução pacífica dos conflitos ou dos mecanismos de segurança coletiva e, no sistema interamericano, existe uma forte relação entre essas duas formas de se lidar com a desarmonia de interesses<sup>30</sup>. No que se refere à resolução pacífica, a regulamentação do Capítulo V da Carta da OEA<sup>31</sup>, ou seja, dos procedimentos referentes à resolução pacífica de conflitos

<sup>27</sup> G. Pope ATKINS, *Latin America in the International System*, 1995; p. 199.

<sup>28</sup> Monica HERZ e João Pontes NOGUEIRA, *Ecuador vs. Peru: peacemaking amid rivalry*, 2002; p. 18.

<sup>29</sup> Monica HERZ e João Pontes NOGUEIRA, ob. cit., 2002; p. 18.

<sup>30</sup> Margarita DIÉGUEZ, ‘Regional Mechanisms for the Maintenance of Peace and Security in the Western Hemisphere’, 1998; p. 102.

<sup>31</sup> A Carta da OEA traz entre seus fundamentos (art. 2.º, alínea *b*) a defesa da solução pacífica de controvérsias, tendo para o tema reservado o Capítulo V (arts. 24 a 27). Assim estabelece o art. 25: ‘São processos pacíficos: a negociação direta, os bons ofícios, a mediação, a

intra-regionais, foi efetivada pelo Pacto de Bogotá. Os tratados e as declarações até então existentes, referentes ao tema, eram assinados porém não ratificados, o que impedia sua concretização sempre que um conflito ocorria.

Assim, um mecanismo de *consultas multilaterais ou recíprocas* é criado<sup>32</sup> com o objetivo de coordenar e centralizar os métodos pacíficos previstos nos vários pactos bilaterais ou multilaterais para, enfim, consolidar a paz americana. Este mecanismo é formalizado com o Pacto de Bogotá, assinado juntamente com a Carta da OEA, em abril de 1948. Através de seu texto, as partes reafirmam seu compromisso perante a comunidade internacional de que tentarão resolver suas contendas por meios pacíficos antes de adotarem o uso da força ou da coerção. Em seus capítulos, é descrito com detalhes o procedimento a ser utilizado quando da adoção de cada método pacífico previsto no art. 25 da Carta da OEA.

No entanto, até os dias atuais, apenas um único conflito foi resolvido através deste tratado<sup>33</sup>. Alguns problemas de implementação dos procedimentos elencados pelo pacto fizeram com que muitos Estados não o tenham assinado ou ratificado. Soma-se a isso o fato de que existe um movimento na América Latina que tende à busca de meios pacíficos de resolução de conflitos que sejam mais práticos e mais flexíveis. Por ambos os motivos, é grande o número de conflitos intra-regionais resolvidos por soluções *ad hoc*, isto é, fora do mecanismo institucional do sistema de segurança interamericano<sup>34</sup>.

Com isso, o sistema de segurança interamericano teria ficado sem uma de suas bases de sustento. Por muitos anos, o TIAR — o principal instrumento de segurança coletiva do sistema interamericano — teria substituído o Pacto de Bogotá, devido à sua responsabilidade de alcançar a paz através de todas as maneiras possíveis; justifica-se esta substituição pelo fato de que as sessões do

---

investigação e conciliação, o processo judicial, a arbitragem e os que sejam especialmente combinados, em qualquer momento, pelas partes”. Verifica-se a predileção pelos métodos pacíficos de resolução de controvérsias. Esta não é uma afirmação ingênua, a ponto de excluir a guerra do contexto internacional; há o reconhecimento, ainda que implícito, de que os Estados eventualmente participam de conflitos. É neste sentido que a Carta da OEA prescreve de maneira expressa que os Estados, ao participarem de conflitos, devem tentar resolvê-los, *a priori*, de forma pacífica.

<sup>32</sup> O Órgão de Consulta é criado pela Conferência Interamericana de Buenos Aires, de 1936, e regulamentado pela Declaração de Lima, de 1938, em que se estabelece que este Órgão deverá ser formalizado através da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores.

<sup>33</sup> O conflito Honduras vs. Nicarágua, de 1957.

<sup>34</sup> Antonio Augusto Cañado TRINDADE, ‘Regional Arrangements and Conflict Resolution in Latin America’, 2000; pp. 144, 146 e 157.

Órgão de Consulta, atuando sob a fundamentação do TIAR, teriam recorrido a métodos pacíficos para a resolução de vários conflitos regionais<sup>35</sup>.

Nota-se que o TIAR precede inclusive à Carta da OEA, tendo sido assinado na Conferência Interamericana para a manutenção da paz e da segurança continentais, realizada no Rio de Janeiro, de 15/08 a 02/09/1947. A assinatura deste tratado, no fim do período da Conferência, foi o primeiro passo para a institucionalização definitiva do sistema de segurança interamericano. Sua relação com esta organização regional está prevista no Capítulo VI da Carta da OEA (arts. 28 e 29), em que, baseados no princípio da solidariedade regional ou da legítima defesa coletiva, os Estados-membros consideram que atos de agressão realizados contra algum Estado americano serão considerados uma agressão contra todos os demais.

Após descrever em linhas gerais o tripé que sustenta o sistema de segurança interamericano, passa-se à explicação de como funciona este sistema em caso de atos de agressão ou de ameaça à paz, a fim de melhor compreender os procedimentos adotados na resolução imediata da Guerra do Futebol.

O Conselho Permanente da OEA (CP), composto por um representante de cada Estado-membro, é o órgão responsável pela manutenção das relações amistosas entre os Estados americanos e, assim sendo, deve ajudá-los na resolução pacífica de suas controvérsias<sup>36</sup>. Em havendo agressão ou ameaça de agressão, tal como definida pelo art. 9º do TIAR<sup>37</sup>, o Órgão de Consulta deve se reunir de imediato para restaurar a paz e a segurança interamericanas, podendo o CP atuar provisoriamente como Órgão de Consulta até a convocação formal da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Margarita DIÉGUEZ, ‘Regional Mechanisms...’, 1998; p. 103.

<sup>36</sup> **OEA – Art. 84** – ‘O Conselho Permanente velará pela manutenção das relações de amizade entre os Estados membros e, com tal objetivo, ajudá-los-á de maneira efetiva na solução pacífica de suas controvérsias, de acordo com as disposições que se seguem’.

<sup>37</sup> **TIAR – Art. 9º** - “1) Agressão é o uso da força armada por um estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro estado (...). O primeiro uso da força armada por um estado, em transgressão dos instrumentos antes mencionados, constituirá prova *prima facie* de um ato de agressão, ainda que o órgão de consulta possa concluir, de conformidade com os referidos instrumentos, que a determinação de que um ato de agressão foi cometido não estaria justificada à luz de outras circunstâncias pertinentes, inclusive, o fato de que os atos em apreço ou suas conseqüências não são de suficiente gravidade. Nenhuma consideração, seja de natureza política, econômica, militar ou de outro caráter, poderá servir de justificação para uma agressão. (...)”.

<sup>38</sup> **OEA – Art. 83** – ‘O Conselho Permanente agirá provisoriamente como Órgão de Consulta, conforme o estabelecido no tratado especial sobre a matéria’; **TIAR - Art. 15** – ‘O

Esta atuação do CP, de criar uma comissão para investigação e de se auto-declarar como Órgão de Consulta para, mais tarde, convocar a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, já havia ocorrido em outras três situações anteriores: em ambos os conflitos entre Costa Rica e Nicarágua (de 1948 e de 1955) e no conflito entre Haiti e República Dominicana (de 1949-50). Nesses três casos, não houve a necessidade de se convocar formalmente a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores e, muito menos, de impor sanções a qualquer um dos Estados litigantes<sup>39</sup>. No caso em estudo, no entanto, o CP, enquanto Órgão de Consulta, viu-se obrigado pelo decorrer da situação a convocar formalmente a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores após 12 dias do início da eclosão do confronto armado, como será analisado no item 4.3.

A Reunião de Consulta, atuando como Órgão de Consulta, tem competência para impor, entre outras medidas, a retirada dos chefes de missão, o rompimento de relações diplomáticas e consulares, a interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, telefônicas, radiotelefônicas ou radiotelegráficas ou outros meios de comunicação, além do emprego da força armada<sup>40</sup>. Além de sua competência para impor as sanções acima referidas, o Órgão de Consulta da OEA dispõe de recursos materiais e financeiros, próprios ou através de seus membros, para colocar em prática qualquer sanção, o que ressalta a importância das medidas adotadas por este órgão.

Assim, após discorrer brevemente sobre o funcionamento do sistema interamericano em caso de atos de agressão ou ameaça à paz e, considerando que o caso em estudo envolve um ato de agressão de El Salvador em relação a Honduras em que foi acionado o sistema interamericano, deve-se tentar compreender como funcionou este sistema no caso em análise, levando-se em consideração cada uma das hipóteses acima levantadas referentes às funções que teriam sido desempenhadas pela OEA quando da resolução imediata do conflito Honduras-El Salvador.

---

Conselho Permanente da OEA poderá atuar provisoriamente como órgão de consulta, enquanto não se reunir o Órgão de Consulta a que se refere o artigo anterior.

<sup>39</sup> Jean-Paul HUBERT, "L'Organisation des États Américains", 1971; p. 351.

<sup>40</sup> Art. 8º do TIAR.

### 4.3 Os papéis desempenhados pela OEA na resolução imediata da Guerra do Futebol

Pretende-se verificar a hipótese de que a OEA, através de seus órgãos, tenha desempenhado três diferentes papéis na resolução imediata da Guerra do Futebol, quais sejam: (i) o de ator autônomo, através da CIDH; (ii) o de modificador do comportamento estatal; e (iii) o de arena ou espaço para debates, através das sessões do CP e da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores.

#### 4.3.1 As organizações enquanto atores autônomos

O papel de ator autônomo em relação aos Estados vem sendo desempenhado por algumas organizações internacionais principalmente depois da Segunda Guerra Mundial. Um conjunto de fatores propicia o desempenho desta função, tais como a detenção de informação técnica, os recursos financeiros próprios, a capacidade decisória, a legitimidade, a capacidade de executar suas próprias decisões e as habilidades diplomáticas<sup>41</sup>. Não se pode afirmar que a OEA, enquanto organização, tenha todas essas características, mas a CIDH, sem dúvida, demonstrou possuir cada uma delas ao longo de sua atuação no conflito entre Honduras e El Salvador.

A CIDH é o órgão da OEA responsável pela promoção e respeito aos direitos humanos<sup>42</sup>. Criada por decisão da V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, em 1959, a CIDH foi logo transformada no principal órgão da OEA. Com a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos, ou Pacto de San José, em novembro de 1969, a CIDH teve ampliada a sua competência, antes restrita às matérias determinadas pela OEA e por seus Estados-membros.

---

<sup>41</sup> Charles PENTLAND, "International Organizations and their roles", 1991; p. 247.

<sup>42</sup> Art. 106 da Carta da OEA, art. 1º do Estatuto da CIDH e art. 1º do Regulamento da CIDH.

A crise na República Dominicana (1965-1966) e a Guerra do Futebol (1969) conferem à CIDH o *status* de órgão de ação, e não somente de órgão de observação, como era vista até então, já que, em ambas as situações, a CIDH envia delegações aos locais das violações de direitos humanos, a fim de se iniciarem as investigações.

Deve-se notar que a CIDH não tem capacidade de *executar* algumas de suas próprias decisões, já que as conclusões deste órgão são meras recomendações, a serem cumpridas dentro de um determinado prazo, estipulado pela própria CIDH<sup>43</sup>. Não cumprido o prazo, o Estado violador poderá ser levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos caso tenha se submetido à sua jurisdição<sup>44</sup>. Além disso, devido à cooperação existente entre os órgãos da OEA, uma recomendação da CIDH pode ser lida em sessão do CP ou mesmo na Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, o que certamente influencia a decisão a ser tomada por esses dois órgãos da OEA.

Após discorrer sobre as principais características da CIDH, parte-se para a descrição de sua atuação na resolução imediata do conflito Honduras-El Salvador para, a seguir, analisar o desempenho desse órgão enquanto *ator*.

### **A Atuação da CIDH no Conflito Honduras-El Salvador**

Pretende-se analisar a atuação da CIDH enquanto ator na administração do conflito Honduras-El Salvador. No caso da Guerra do Futebol, há evidências de que os Estados envolvidos no conflito reconhecem a autonomia da OEA para atuar em relação a questões específicas. Esse reconhecimento não abrange *todas* as medidas tomadas pela OEA para a resolução imediata deste conflito: apenas aquelas relacionadas com as áreas em que suas ações são reconhecidas como *legítimas* pelos Estados conflitantes, como é o caso dos direitos humanos<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 43 (2) do Regulamento da CIDH.

<sup>44</sup> Art. 44 do Regulamento da CIDH.

<sup>45</sup> A legitimidade é um fator subjetivo e, portanto, de difícil aferição e não se deve ignorar a possibilidade de os Estados terem procurado a CIDH por auto-interesse. Após as leituras, no entanto, pode-se afirmar que os Estados teriam conferido legitimidade à CIDH pelo fato de que as questões de direitos humanos, bem como as relativas ao meio-ambiente, vêm ganhando força e espaço entre os Estados desde a década de 1960. De toda forma, deve-se chamar a atenção para o fato de que a CIDH desempenhou o papel de *ator* na administração do conflito Honduras-El

A CIDH intervém pela primeira vez em 25/06/1969, antes da eclosão do conflito armado. Naquele momento já existem fatores que indicam a complexa situação em que se inserem ambos os Estados, e é nessa data que El Salvador solicita o envio uma Subcomissão para a região de modo para verificar a violação de direitos humanos de salvadorenhos residentes em Honduras, bem como dos que haviam sido expulsos. No mesmo dia, Honduras requer à CIDH a análise das violações de direitos humanos cometidas contra seus nacionais que haviam comparecido a San Salvador por conta da 2ª partida de futebol.

Como resposta às denúncias de ambos os Estados, a CIDH designa uma Subcomissão, enviada à região no início do mês de julho, que permanece em El Salvador do dia 4 ao dia 7, e em Honduras do dia 8 ao dia 11 daquele mês. São realizadas reuniões com os Ministros das Relações Exteriores de cada Estado, separadamente<sup>46</sup>, o que coloca em evidência a atuação da CIDH enquanto órgão de ação. Após cada uma das reuniões, a CIDH volta a cumprir sua competência original de órgão de estudos e de observação e coleta informações em ambos os territórios, junto à população local e aos altos funcionários do governo, sobre as violações de direitos humanos ocorridas naquela ocasião.

De volta a Washington, as reuniões da Subcomissão são retomadas na sede da CIDH nos dias 14 e 15/07, e chega-se ao *Informe Preliminar*, com conclusões e recomendações aos governos de Honduras e de El Salvador<sup>47</sup> que, mais tarde, é relido pelo Secretário Geral da OEA na abertura da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em 26/07.

Em 25/07, dias após o início da invasão de seu território, Honduras oferece nova denúncia à CIDH referente às violações de direitos humanos praticadas pelas forças armadas de El Salvador ao longo do conflito armado, e pede para que a Subcomissão retorne aos territórios em que ocorreram as violações para verificar esses novos fatos.

Assim, com o intuito de estudar a situação em que se encontravam os nacionais de ambos os Estados, a própria CIDH, e não mais sua Subcomissão,

---

Salvador e o motivo pelo qual os Estados resolveram procurar este órgão, seja a legitimidade ou o auto-interesse, parece-nos menos relevante que a qualificação das ações da CIDH como *ator*.

<sup>46</sup> A reunião com o Ministro Guerrero ocorre em San Salvador, em 04/07/1969, e a reunião com o Ministro Castillo ocorre em Tegucigalpa no dia 08/07 do mesmo ano.

reuniu-se entre os dias 05 e 07/08 no XXII Período Extraordinário de Sessões<sup>48</sup>, que deu origem à *Resolução da CIDH*, baseada no *Informe Preliminar da Subcomissão*, contendo recomendações aos dois governos para tornar mais efetiva a observância dos direitos humanos em seus respectivos territórios.

A Subcomissão é novamente enviada à região, chegando em Honduras em 12/08 e em El Salvador no dia 17/08, e permanece na América Central até o dia 29/10 do mesmo ano, depois de julgar terminados os seus trabalhos.

A segunda parte do XXII Período Extraordinário de Sessões da CIDH ocorreu de 7 a 22/11/1969 e, apesar de não ser inteiramente dedicado à questão dos direitos humanos em Honduras e El Salvador, faz outras recomendações a respeito da situação. A Resolução publicada em meados deste período de reuniões (em 11/11) reconhece o esforço dos membros da Subcomissão e confirma que seus trabalhos já podem ser encerrados. Também observa a dita Resolução que nem Honduras nem El Salvador respondeu aos pedidos requeridos pela Subcomissão, com o objetivo de recolher informações de ambos os governos sobre as violações dos direitos humanos ocorridos em seus territórios. Assim, a Resolução de 11/11 ameaça os Estados ao afirmar que, caso o pedido de informações continue a ser ignorado, serão presumidos como verdadeiros os fatos alegados pelos indivíduos salvadorenhos e hondurenhos em suas denúncias e em seus testemunhos. De modo a evitar que novas denúncias continuem a ser prejudicadas pela inércia dos Estados, a Resolução de 11/11 também solicita ao SG para que as representações da OEA existentes em San Salvador e em Tegucigalpa transmitam para a CIDH as denúncias de violações de direitos humanos que receberem.

A atuação da CIDH no conflito entre Honduras e El Salvador continua no ano seguinte, por ocasião do XXIII Período de Sessões (de 06 a 16/04/1970)<sup>49</sup>. Nesse momento, a CIDH classifica os atos denunciados no ano anterior como:

“(...) graves violações dos direitos humanos, principalmente dos direitos à vida, à liberdade, à segurança e integridade das pessoas, de proteção contra a detenção

---

<sup>47</sup> Trata-se do *Informe Preliminar de la Subcomisión sobre Violaciones de los Derechos Humanos en Honduras y El Salvador* (OEA/Ser.L/V/II.22, Doc. 2 de 15 de julho de 1969, reservado).

<sup>48</sup> Essa reunião dividia-se em duas grandes partes, em que a primeira, realizada entre os dias 5 e 7 de agosto de 1969, foi *integralmente* dedicada à discussão do conflito de Honduras e El Salvador. A segunda parte foi realizada de 7 a 22 de novembro do mesmo ano.

<sup>49</sup> Ver OEA/Ser.L/V/II.22, Doc. 13, Rev. 2.

arbitrária, de propriedade, de residência e de trânsito, consagrados nas Declarações Americana e Universal dos Direitos Humanos”<sup>50</sup>.

Ainda naquele momento, a CIDH observa, mais uma vez, que os governos não adotaram nenhuma das medidas recomendadas pela CIDH na Resolução de agosto de 1969, com o objetivo de melhorar a situação dos direitos humanos em seus territórios.

### **A Análise da atuação da CIDH no conflito Honduras-El Salvador**

A toda ação corresponde uma reação; este também parece ser um brocardo válido no sistema internacional e, neste sentido, deve-se verificar de que maneira os Estados envolvidos reagiram à atuação da CIDH. De acordo com Ian HURD (1999), os Estados podem vir a obedecer às regras ditadas pelas organizações internacionais por três razões: (i) a coerção; (ii) o auto-interesse do Estado; e (iii) a legitimidade da organização internacional. Cada um desses motivos é identificado a seguir.

A *coerção* se refere ao medo de sofrer uma sanção por parte da organização intergovernamental ou de um Estado mais poderoso. O maior problema da coerção é que esta motivação “*tende a gerar ressentimento e resistência, mesmo nos casos em que a norma é cumprida*”<sup>51</sup>. Assim, a obediência de normas através de métodos coercitivos nem sempre é duradoura: pode-se, inclusive, afirmar que a obediência durará enquanto durar a “sombra” da coerção.

O *auto-interesse*, por sua vez, consiste na crença de que o Estado segue as normas porque essas estão de acordo com seus interesses. Dessa maneira, esta seria a opção mais racional, que se dá devido à presunção de os Estados serem atores egoístas<sup>52</sup>.

Por fim, a *legitimidade* faz com que o Estado tenha a percepção de que determinada norma deve ser obedecida por ser considerada *legítima*. Em relação à legitimidade, Ian HURD (1999) esclarece:

“É uma qualidade subjetiva, que pertence à relação entre o ator e a instituição, e é definida pela **percepção** do ator a respeito daquela instituição. (...) Esta percepção

<sup>50</sup> *Apud* Relatório Especial Honduras-El Salvador (29 de abril de 1970).

<sup>51</sup> Ian HURD, “Legitimacy and Authority in International Politics”, 1999; p. 384.

<sup>52</sup> Ian HURD, *ob. cit.*, 1999; p. 385.

afeta o comportamento porque é internalizada pelo ator e ajuda a definir como o ator vê seus próprios interesses”<sup>53</sup> (grifo no original).

Após discorrer sobre os três principais motivos pelos quais os Estados obedecem às normas expedidas pelas organizações internacionais, nota-se que nem sempre é possível verificar a *verdadeira intenção* dos Estados e, por isso, não se pode saber ao certo qual dos motivos acima mencionados teria sido utilizado. Como o comportamento é algo “externo”, é para ele que se devem voltar as atenções quando se pretende estudar a influência das organizações intergovernamentais na política externa dos Estados.

Passa-se à análise da atuação da CIDH e as reações dos Estados às suas ações. Partindo-se dos motivos enumerados por Ian HURD (1999) para explicar a obediência de um Estado às normas das organizações internacionais, pode-se afirmar, com base exclusivamente no comportamento dos dois Estados ao levarem sua contenda à CIDH, que ambos conferem um grau relativamente alto de *legitimidade* a esse órgão<sup>54</sup>; legitimidade esta que só é mantida em um primeiro momento, já que, no momento seguinte, El Salvador não respeita as imposições da CIDH e nem mesmo do CP, além de desconsiderar a mediação do trio centro-americano como legítima para a resolução do conflito. Isso ocorre já que “*a extensão da resposta do Estado, no entanto, depende também da importância da questão para seu interesse nacional (...)*”<sup>55</sup>.

Assim, percebe-se que, em um primeiro momento, ambos os Estados conferem relativa *legitimidade* à CIDH quando da denúncia de 25/07/1969, ou seja, Honduras e El Salvador reconhecem que as normas de direitos humanos do sistema interamericano são *legítimas* e, por isso, quando ocorrem violações contra seus nacionais, recorrem à CIDH para denunciá-las. Neste sentido:

<sup>53</sup> Ian HURD, “Legitimacy and Authority in International Politics”, 1999; p. 381.

<sup>54</sup> Através de um olhar retrospectivo, poder-se-ia afirmar que El Salvador teria provocado a CIDH mais por auto-interesse que por legitimidade. Tal afirmação, no entanto, deve ser realizada com algum cuidado, já que El Salvador, apesar de não ter cumprido as recomendações feitas por esse órgão, não impediu a investigação da Subcomissão quando esta se encontrava em território salvadorenho. Assim, torna-se bastante difícil afirmar qual seria o real motivo pelo qual El Salvador teria provocado a CIDH. Com isso, opta-se por propor o reconhecimento da legitimidade, sem, no entanto, deixar de reconhecer a possibilidade de uma ação auto-interessada.

<sup>55</sup> Margaret P. KARNS e Karen A. MINGST, “International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality”, 1987; p. 461.

“à proteção dos direitos humanos depende do crescimento de uma ordem internacional viável e de organizações internacionais imparciais nas quais os Estados possam ter certa confiança”<sup>56</sup>.

Em um segundo momento, no entanto, nem Honduras nem El Salvador colaboram com a CIDH na investigação dos fatos que eles mesmos haviam denunciado<sup>57</sup>, caracterizando uma clara mudança de comportamento. Não é possível analisar a verdadeira intenção dos atores mas tão-somente o seu comportamento, e essa mudança brusca poderia caracterizar a não-preocupação desses governos com a violação dos direitos humanos de seus nacionais ou o medo de uma possível sanção por causa das violências que eles mesmos teriam praticado contra os nacionais de seu vizinho.

Honduras, desde momentos anteriores à eclosão do conflito armado, mostra-se mais favorável à atuação da OEA na região, de modo a tentar evitar o conflito. Essa postura permanece ao longo das tentativas de resolução. El Salvador, ao contrário, somente se mostra favorável quando do oferecimento da denúncia acima referida<sup>58</sup>. Aliás, é de se observar que a primeira denúncia à CIDH é feita por El Salvador, que vem seguida, no mesmo dia, pela denúncia de Honduras.

Assim sendo, o bom desempenho das ações da CIDH é dificultado pelos próprios governos: verifica-se que, no segundo momento, ambos os Estados apenas aproveitaram-se de maneira auto-interessada da atuação da CIDH, talvez para que pudessem manter, perante a comunidade internacional, a imagem de que repulsam as violações dos direitos humanos. Porém, se realmente não admitissem essas violações, teriam contribuído com a Subcomissão para a investigação dos fatos. Ocorre que não foram prestadas as informações necessárias, o que torna ambos os governos coniventes, por omissão, com essas violações.

Com isso, após a análise da ação da OEA e da reação dos Estados, pode-se concluir que a CIDH agiu como ator autônomo, nos limites de sua competência. Atuou, inclusive, como órgão de ação, e não apenas como órgão de estudos e de

---

<sup>56</sup> James ROWLES, *El conflicto Honduras-El Salvador...*, 1980; p. 236.

<sup>57</sup> Não obstante as denúncias oficiais de ambos os governos, houve também denúncias individuais.

<sup>58</sup> No mesmo sentido: “Existe pouca pesquisa, porém, referente à predisposição relativa dos governos e dos indivíduos em relação à colaboração multilateral. Alguns Estados claramente optam por resistir à colaboração e por minimizar a interferência ainda que formal de organizações intergovernamentais (e de outras influências externas), enquanto outros seguem estratégias e resposta favoráveis a maximizar as influências e as intervenções das organizações

observação, o que inaugurou um novo âmbito de atuação deste órgão. No entanto, os Estados do conflito em análise não souberam contribuir durante todo o tempo, o que retira, ao menos momentaneamente, a legitimidade por eles mesmos conferida à CIDH. Assim, este órgão, embora tenha agido como ator, não obteve resultados concretos e diretos na resolução imediata da Guerra do Futebol.

#### 4.3.2

#### **As organizações enquanto modificadoras do comportamento estatal<sup>59</sup>**

No presente item, pretende-se discorrer sobre um outro papel passível de ser desempenhado pelas organizações internacionais, segundo Charles PENTLAND (1991): o de modificador do comportamento estatal. Após percorrer a não tão vasta literatura acerca da influência das organizações intergovernamentais na elaboração da política externa dos Estados, faz-se uma breve análise a respeito do assunto, a fim de utilizá-la para compreender a atuação da OEA enquanto modificadora do comportamento estatal na administração do conflito Honduras-El Salvador.

Inicia-se a discussão com dois grandes temas, um a nível sistêmico e o outro a nível doméstico. O primeiro tema refere-se ao modelo de sociedade internacional fundado na cultura, e suas conseqüentes normas, regras e instituições, desenvolvidas nesse ambiente valorativo. O segundo tema refere-se à definição do interesse nacional, tema este que, por sua vez, está também inserido nesse mesmo sistema normativo. Chama-se a atenção para a relação existente entre esses temas, ou seja, a influência das organizações intergovernamentais – fundadas na cultura existente no plano internacional – na alteração da política externa de seus Estados-membros – relacionada com a definição do interesse nacional.

---

*intergovernamentais*” (Margaret P. KARNS e Karen A. MINGST, “International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality”, 1987; p. 469).

<sup>59</sup> As organizações internacionais são capazes de influenciar não só o comportamento, como querem os neo-realistas e os neoliberais, mas também conseguem, por vezes, *definir* os interesses de seus Estados-membros. Haveria, assim, o exercício de influência dessas organizações na elaboração da política externa.

Os Estados encontram-se em um ambiente anárquico e um dos motivos que garante a ordem internacional é a existência de regras comuns, originadas de interesses e valores comuns, e cuja principal função é a redução do grau de incerteza nas interações internacionais através da previsão de um modelo de comportamento a ser seguido frente a determinadas situações. Esta previsão de um modelo comportamental não propicia a homogeneização dos atores mas sim reduz a incerteza entre os Estados por gerar expectativas comuns.

As organizações internacionais, também criadas neste ambiente normativo, são responsáveis pela criação e execução de normas e, portanto, podem vir a desempenhar uma relevante função na manutenção da ordem no plano internacional. No entanto, ainda é pouco discutido o fato de essas normas ou organizações influenciarem concretamente na redefinição da política externa de alguns Estados, em determinadas *issue-areas*.

Há que se ressaltar que a política externa tem fundamento na *identidade coletiva* do Estado, concebe os limites do *interesse nacional*, e se concretiza através do *comportamento* do Estado mediante uma situação específica. Assim, a política externa engloba três importantes fatores para a presente discussão: a identidade, o interesse nacional e o comportamento.

Pode-se afirmar, então, que a redefinição da política externa pode se concretizar a partir da determinação de um novo interesse, da alteração da identidade ou da mudança do comportamento. A mudança de interesse ou de identidade pode surgir no seio da política doméstica daquele Estado ou mesmo a partir de sua relação com outro Estado. *Mas a mudança do comportamento, e por vezes da identidade e do interesse nacional, pode ter origem no seio de uma organização intergovernamental.*

A mudança de comportamento já representa uma modificação da política externa, ainda que de maneira superficial. A modificação da identidade coletiva e do interesse nacional, no entanto, envolve fatores mais complexos e talvez seja incorreto afirmar sem restrições que as organizações conseguem influenciar na modificação desses dois elementos da política externa. Assim, restringe-se a análise da atuação das organizações internacionais enquanto modificadoras da política externa dos Estados através, apenas, da influência que exercem em prol de uma *mudança de comportamento*.

A idéia de como deve ser um ‘Estado’, enquanto modelo de organização política, é constantemente difundida e renovada no plano internacional pelos mais diferentes atores. Não são apenas os Estados que atuam no âmbito internacional: as organizações intergovernamentais têm um papel cada vez mais importante. Assim, essas organizações também são responsáveis pela propagação das normas referentes ao *comportamento apropriado* desses Estados enquanto ‘Estados’<sup>60</sup>.

Essas regras comuns existentes no plano internacional socializam os Estados e conseguem modificar seu comportamento, tanto de forma prévia como de forma posterior à ação do Estado: (i) *o Estado pode adequar seu comportamento* ao ingressar como membro em uma organização<sup>61</sup>; ou (ii) pode obedecer a uma norma imposta pela organização, em momento posterior ao seu ingresso<sup>62</sup>. Assim, conclui Martha FINNEMORE (1996), que as “*estruturas sociais — normas de comportamento e instituições sociais — podem fornecer direção e metas para a ação estatal*”<sup>63</sup>, influenciando, portanto, na modificação do comportamento do Estado.

Até o momento, tentou-se demonstrar a existência de uma relação entre a modificação do comportamento estatal e as normas sociais internacionais, que muitas vezes são concretizadas através das organizações intergovernamentais. A partir de agora, tentar-se-á comprovar a hipótese de que algumas organizações intergovernamentais conseguem efetivamente influenciar na redefinição da política externa de certos Estados, através da modificação do comportamento.

Sabe-se que as organizações intergovernamentais agem a partir de atas de reuniões, de resoluções e de encontros que dão origem a documentos oficiais. São de natureza política as ações que emanam dessas organizações, com objetivos políticos diferenciados — dependerão da área de atuação de cada organização. Essas medidas políticas têm um impacto, de maior ou menor intensidade, sobre as

---

<sup>60</sup> Ver, neste sentido, Martha FINNEMORE, *National Interests in International Society*, 1996; p. 35: “os Estados se reorganizam, se redirecionam e se expandem, pelo menos em parte, de acordo com entendimentos normativos compartilhados sobre o que ‘o Estado’ enquanto forma política deve fazer. Alguns desses entendimentos são locais, mas muitos são compartilhados ‘transnacionalmente’ e, com frequência, são desenvolvidos e espalhados com a ajuda das organizações intergovernamentais”.

<sup>61</sup> Pode-se exemplificar com as organizações internacionais cujo objeto seja o meio-ambiente ou os direitos humanos, em que “(...) os governos são por vezes forçados a mobilizar recursos para estudar questões que não estavam em suas agendas nacionais” (Margaret P. KARNS e Karen A. MINGST, *International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality*, 1987; p. 461).

<sup>62</sup> Esse é um ponto extremamente delicado e será analisado mais adiante.

atitudes de seus principais destinatários e podem ser analisadas através da *reação* dos Estados a essas normas.

Apenas a mudança no comportamento dos Estados é passível de análise e, dependendo da situação, é possível afirmar ter havido mudança também no interesse. No entanto, a mudança de comportamento, além de mais fácil de ser analisada por ser observável, pode ser aferida em um pequeno período de tempo. A mudança do interesse ou da identidade é mais complicada, porque tanto sua elaboração como sua redefinição requerem medidas de médio a longo prazo. O presente trabalho, no entanto, não permite a extensão da pesquisa neste sentido. Assim, restringe-se a reação do Estado à mudança de comportamento, o que não minimiza a importância da mudança de interesse ou da identidade<sup>64</sup>.

A partir daí, é possível concluir que, já que o comportamento é um dos elementos constitutivos da política externa, pode-se afirmar que a mudança do comportamento de um Estado, quando caracterizada como reação a medidas tomadas por organizações intergovernamentais, indica ter havido uma *influência* dessa organização na redefinição da política externa daquele Estado.

A seguir, verificar-se-á em que medida houve influência da OEA na política externa de Honduras e de El Salvador em relação aos desentendimentos ocorridos no ano de 1969.

### **A OEA enquanto modificadora dos comportamentos de Honduras e El Salvador**

A política externa dos Estados, constituída pelos interesses, pela identidade e pelo comportamento, tem elementos internacionais e elementos domésticos. No que se refere aos elementos internacionais, Martha FINNEMORE (1996) afirma que:

---

<sup>63</sup> Martha FINNEMORE, *National Interests in International Society*, 1996; p. 28.

<sup>64</sup> Há ainda alguma discussão a respeito da nomenclatura utilizada: a mudança de interesse significaria mudança de percepção? Acredita-se que sim. Mas a mudança de comportamento não necessariamente significaria uma mudança de percepção — embora possa ser caracterizada como mudança na política externa — porque determinado comportamento pode ter sido imposto por um Estado mais poderoso ou por uma organização intergovernamental. Assim, pode-se dizer que tal comportamento, apesar de refletir na modificação da política externa perante determinada situação, não implica necessariamente na mudança da percepção para aquele tema específico.

‘[As normas internacionais, o discurso, a cultura e outros] podem moldar e definir as preferências dos atores de maneiras não relacionadas com suas condições domésticas, com suas características ou com suas necessidades funcionais’<sup>65</sup>.

Assim, Estados com características políticas, sociais e econômicas distintas, como Honduras e El Salvador, conseguem ter, em alguns momentos, posturas bastante semelhantes, como no momento em que ambos denunciam, perante à CIDH, as violações de direitos humanos contra seus nacionais, em 25/06/69, e quando ambos aceitam a solução pacífica de seu conflito através da mediação do trio centro-americano, em 28/06/69. Neste sentido, ainda Martha FINNEMORE (1996) conclui que *‘normas internacionais de comportamento e de valores compartilhados podem provocar comportamentos similares em atores dissimilares’*<sup>66</sup>.

Essa coincidência de comportamentos ocorre porque a política externa não é indivisível, e o aspecto histórico da política externa tanto de Honduras como de El Salvador é muito semelhante. Ao longo da história desses dois Estados, desde a independência em 1821, existe a percepção do Outro enquanto inimigo em relação a questões fronteiriças; no início do século XX, essa percepção do Outro adquire características belicosas, naturais às rivalidades duradouras, e, assim, nem a OEA, em sua atuação prévia ao conflito armado, consegue conter os ânimos de El Salvador em julho de 1969.

A construção da rivalidade duradoura só ocorre a médio ou longo prazo. Desde a criação dos Estados de Honduras e de El Salvador, a percepção do Outro como rival é disseminada pela sociedade, faz parte da identidade coletiva e, portanto, da política externa de ambos os Estados. Essa rivalidade histórica, aos poucos, transfigura-se em violência direta e, com a eclosão do conflito armado, a rivalidade entre Honduras e El Salvador atinge o seu ápice.

Por conseguinte, pode-se afirmar que a rivalidade, duradoura ou não, é socialmente construída, e a alteração dessa percepção, em regra, não ocorre de maneira brusca. Assim, divergências entre rivalidades duradouras costumam ser caracterizadas como “conflitos prolongados”<sup>67</sup>. Os conflitos prolongados, por definição, são de difícil resolução e envolvem uma mudança fundamental na

<sup>65</sup> Martha FINNEMORE, *National Interests in International Society*, 1996; p. 22.

<sup>66</sup> Martha FINNEMORE, ob. cit., 1996; p. 6.

<sup>67</sup> Jacob BERCOVITCH, Paul F. DIEHL e Gary GOERTZ, “Management and Termination of Protracted Interstate Conflicts”, 1997; p. 752.

relação entre os Estados envolvidos. Assim, já que a OEA não conseguiu fazer com que houvesse essa relevante mudança na rivalidade, deve-se caracterizar a atuação da OEA no conflito Honduras-El Salvador como a *administração* da situação e não como a *resolução* do problema.

A descrição da administração de um conflito enquadra-se no presente item pois certamente envolve a modificação do comportamento dos Estados belicosos, modificação esta que pode ser evidenciada a partir da interrupção do fogo cruzado, da redução da violência direta e do retorno à mesa de negociações<sup>68</sup>. Por outras palavras, a atuação da OEA na administração do conflito Honduras-El Salvador pôde modificar o comportamento de ambos os Estados quando obteve, com sucesso, o cessar-fogo, a redução da violência nas fronteiras e a retomada das negociações bilaterais, ainda que supervisionadas.

Pode-se afirmar ainda que, na administração do conflito, a OEA conseguiu modificar a percepção das partes referente à *solução* do conflito e não ao conflito em si: em um dado momento, esgotados os meios de obter a “vitória” através das Forças Armadas e pressionado pelas ameaças da comunidade interamericana, El Salvador deixa de tentar resolver sua divergência através da guerra e passa a se comportar como se aceitasse a resolução *pacífica* do conflito<sup>69</sup>. A percepção do Outro enquanto rival, no entanto, se mantém e é por isso que os métodos pacíficos utilizados para a resolução deste conflito têm fracassado<sup>70</sup>.

A mudança de percepção em relação à solução do conflito só pôde ser observada a partir da mudança de *comportamento* dos Estados, principalmente de El Salvador. Assim, conclui-se que as organizações internacionais são capazes de redefinir a política externa dos Estados, através da modificação do comportamento desses atores.

No entanto, nem sempre as organizações internacionais conseguem obter a modificação do comportamento de Estados soberanos. No caso em estudo, apesar de se verificar uma leve alteração no comportamento das partes, e especialmente de El Salvador, deve-se ressaltar que a atuação das organizações na administração

---

<sup>68</sup> Jacob BERCOVITCH, Paul F. DIEHL e Gary GOERTZ, ob. cit. p. 756.

<sup>69</sup> Isso porque El Salvador pára de guerrear e resolve sentar à mesa de negociações. Não é possível, no entanto, afirmar que El Salvador tenha *efetivamente* modificado sua política externa no sentido de aceitar a resolução pacífica de seu conflito com Honduras. Na realidade, somente o *comportamento* dos Estados é passível de análise e, a partir daí, conclui-se pela influência da OEA na elaboração da política externa salvadorenha em relação às suas divergências com Honduras.

ou na resolução dos conflitos internacionais, ainda que não venha a obter a desejada mudança do comportamento, oferece aos Estados uma arena propícia para os debates e para a exposição dos pontos de vista das partes e dos outros Estados-membros, a ser analisada no próximo item.

### 4.3.3

#### As organizações enquanto espaço de discussão

É mais correto afirmar que a administração ou a resolução de um conflito internacional é obtida **através** de uma organização e não **pela** organização<sup>71</sup>. De fato, as organizações internacionais agem *através* de seus órgãos e de seus prepostos e, assim, quando a OEA atua na administração ou resolução de um conflito, deve-se compreender que são seus órgãos, e não a organização em si, os responsáveis pela condução dos processos que levarão à administração ou à resolução de um conflito. Os órgãos agem através de reuniões regulares, de sessões plenárias, de resoluções ou apenas projetos de resoluções e, em última instância, são os indivíduos representantes de cada Estado-membro ou prepostos da organização, como o Secretário Geral ou o presidente do Conselho, os verdadeiros mediadores das divergências levadas às organizações. Ademais, a cooperação existente entre os diversos órgãos de organizações do nível institucional da OEA favorece ainda mais a construção da idéia de que a administração ou resolução de um conflito seja realizada *através* da organização e não *pela* organização.

A atuação do Conselho Permanente (CP) e da Reunião de Ministros das Relações Exteriores, atuando como Órgão de Consulta sob os auspícios do TIAR, descrita no Capítulo 3, oferece ao leitor a noção de “organização enquanto espaço de discussão”. Vê-se que, através da arena oferecida por esses dois órgãos, os representantes dos Estados litigantes tinham um espaço para restabelecer indiretamente as relações diplomáticas, rompidas em 26-27/06/1969, e para expor os divergentes pontos de vista de seus governos aos representantes dos outros Estados americanos.

---

<sup>70</sup> Alfredo Bruno BOLOGNA, ‘Consecuencias del conflicto Honduras -El Salvador’, 1978; p. 83.

Dessa forma, deve-se analisar as ações ocorridas na esfera do CP e da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, de modo a comprovar a hipótese de que a OEA, através desses órgãos, cumpriu a função de “espaço de discussões”.

## O CP e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores

No conflito em estudo, depois dos violentos acontecimentos do mês de junho de 1969, Honduras requer ao CP a reunião do Órgão de Consulta, o que leva à conclusão de que Honduras acredita que a OEA seja um órgão legítimo para a solução de seu conflito com El Salvador. Tal reunião acontece em 04/07 e, no entanto, fica decidido que nenhuma ação firme será tomada naquele momento em relação ao latente conflito.

Nenhuma medida enérgica é tomada pelos representantes dos Estados no CP pois a Subcomissão da CIDH e o trio de mediadores centro-americanos já atuam na região naquela data. A Subcomissão da CIDH chega em San Salvador no próprio dia 04/07 enquanto o trio de mediadores centro-americanos viaja entre Tegucigalpa e San Salvador para tentar convencer as partes a evitar a eclosão do conflito armado. Já que a Subcomissão da CIDH e o trio de mediadores procuram atuar de modo a prevenir um confronto armado, cada um em sua área de especialização, o CP simplesmente aguarda o momento apropriado para agir. Porém, não aguarda em silêncio, e seu plenário passa a se constituir, desde a primeira reunião, em um *espaço para debate* entre as partes e entre os outros Estados-membros. Neste sentido, lembra Connie PECK (2001) ser este um importante papel desempenhado por algumas organizações intergovernamentais, já que:

“Foros regulares oferecem uma oportunidade para os oficiais dos governos de níveis diferentes discutirem tanto questões gerais que afetam a paz e a segurança na região como disputas, crises ou conflitos que tenham surgido”<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> J. G. MERRILLS, *International Dispute Settlement*, 1998; p. 270 e Samuel G. AMOO e I. William ZARTMAN, “Mediation by Regional Organizations: the OAU”, 1992; p. 133.

<sup>72</sup> Connie PECK, “The Role of Regional Organizations in Preventing and Resolving Conflict”, 2001; p. 565.

De fato, o espaço para a exposição dos pontos de vista das partes é mantido em todas as reuniões do CP, inclusive antes de o CP atuar como Órgão de Consulta. Ao longo das sessões extraordinárias do CP ocorridas no mês de julho de 1969, vê-se que os representantes dos países litigantes demonstravam ter pontos de vista bastante divergentes nas mais diversas matérias. No que se refere à questão fronteiriça, percebe-se ao longo dos debates que, para Honduras, a fronteira é a questão que está na origem da disputa e, portanto, deve ser a primeira a ser discutida e resolvida; para El Salvador, no entanto, a divergência é causada pela expulsão dos imigrantes e a alegação de que a fronteira indefinida precisa ser discutida apenas atrasa as negociações<sup>73</sup>.

Outra divergência de pontos de vista que se percebe ao longo das sessões da OEA é referente à legitimidade que cada uma das partes litigantes confere à solução *pacífica* do conflito. Honduras, desde o início, mostra-se favorável aos métodos pacíficos de resolução de controvérsia, o que é demonstrado pelas exposições orais de seu representante no plenário do CP e pelas conversas com o Ministro das Relações Exteriores em Tegucigalpa. Honduras, portanto, demonstra confiança na mediação tripartite – nos níveis diplomático e político – e em quaisquer outras formas de resolver pacificamente suas controvérsias. A este Estado são oferecidos os instrumentos do direito internacional e os representantes do governo, sabiamente, conseguem fazer bom uso de todos eles, apesar das pequenas incoerências<sup>74</sup>.

El Salvador, por sua vez, se opõe à participação da OEA desde o início, embora de maneira indireta: afirma que se deve continuar a tentativa de solução pacífica através do trio de mediadores e que, por isso, o CP não deveria intervir no conflito – é o que ocorre nas sessões de 4, 10 e 14/07/69<sup>75</sup>. Vale ressaltar, no entanto, a existência de uma distância entre as posições adotadas pelo representante de El Salvador nas sessões da OEA e os pronunciamentos do chanceler Guerrero e dos altos funcionários do governo salvadorenho. O representante salvadorenho na OEA sempre acreditou – ou disse acreditar – na

<sup>73</sup> Gerardo Martínez BLANCO, *Enfoque Histórico y Jurídico...*, 1991; p. 50 e Thomas P. ANDERSON, *The War of the Dispossessed*, pp. 135 e 137.

<sup>74</sup> Incoerências como a afirmação, em 25/06, de que os salvadorenhos nunca teriam sido objeto de perseguições ou de violações em território hondurenho ou a afirmação de que o incidente fronteiriço de 03/07 teria sido provocado pelo desvio de um avião comercial ao tráfego proveniente de direção contrária. São, no entanto, pequenas inverdades que, a meu ver, não comprometem as políticas adotadas por Honduras em favor do alcance da paz regional.

solução pacífica do conflito através da mediação centro-americana, o que foi ratificado em três oportunidades distintas. Ao passo que, em território salvadorenho, a postura de Guerrero demonstra nunca ter tido plena confiança no trio de mediadores e a guerra lhe parecia uma solução *natural* para aquela situação.

Portanto, o CP atuou em dois momentos diferentes e, em ambos os momentos, confere à OEA o desempenho do papel de *espaço de debates*. Antes da eclosão do conflito armado, o CP foi transformado em uma arena para a exposição dos pontos de vista das partes, com vistas a evitar o confronto. Também em sua atuação provisória como Órgão de Consulta, depois de declarada a invasão do território de Honduras, o CP mantém aberto o seu espaço de discussões entre os representantes dos Estados-membros da OEA, na tentativa de eliminar os atos de força.

A existência de uma *arena neutra* em que as partes e os representantes dos outros Estados-membros possam expor seus pontos de vista sobre as mais diferentes questões possibilita a definição de uma agenda comum entre os Estados litigantes e, assim, é extremamente relevante para o sucesso da administração de um conflito prolongado, como o do caso em estudo.

Após alguns dias do início da atuação do CP enquanto Órgão de Consulta, as ações do governo salvadorenho ainda indicavam o não-cumprimento das resoluções referentes ao cessar-fogo e à retirada das tropas do território hondurenho. Assim, é de se ressaltar que, apesar de os debates nas sessões do CP não terem alcançado os objetivos desejados, elas puderam restabelecer o diálogo entre os representantes das partes litigantes e demonstram que as organizações regionais oferecem um relevante espaço para a negociação e para a discussão das situações ocorridas entre os seus Estados-membros.

O CP, atuando enquanto Órgão de Consulta, não tinha somente o objetivo de servir como espaço para discussões, e o “fracasso” de sua atuação o leva à convocação da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, para o dia 26/07, ou seja, para 12 dias após o início do conflito armado. Alguns atores criticam a demora desta convocação<sup>76</sup> porém, apesar de não se ter tido acesso aos

<sup>75</sup> Daniel A. HOLLY, “Le conflit du Honduras et du Salvador de 1969”, 1979; p. 34.

<sup>76</sup> Alain ROUQUIÉ, “Honduras-El Salvador, la guerre de cent heures...”, 1971; p. 1311; Daniel A. HOLLY, “Le conflit du Honduras et du Salvador de 1969”, 1979; p. 20.

documentos oficiais da OEA e, portanto, à fundamentação do CP para a convocação da Reunião de Consulta, pode-se especular que a lentidão se deve ao fato de que ainda havia esperança em alcançar uma solução pacífica sem a necessidade de mobilizar os Ministros das Relações Exteriores dos Estados-membros da OEA.

Os debates realizados nas sessões da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, atuando como Órgão de Consulta, também não foram capazes de convencer El Salvador de que seus atos de força deveriam ser suspensos e, assim, o espaço para discussões teve de ser transformado. Fez-se necessária a aprovação de três projetos de resolução com a previsão de graves sanções econômicas em face de El Salvador, a fim de traduzir em ações os esforços políticos e diplomáticos da OEA na repressão do conflito armado. Os projetos de resolução exigiam um segundo cessar-fogo que, desta vez, por conta das sanções previstas, foi cumprido na prática.

Após a obtenção do cessar-fogo *de facto* e da expressa concordância em retirar de Honduras as tropas salvadorenhas, em 29/07, ainda persistem as discussões no plenário do Órgão de Consulta, ainda constituído pela Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores. Observa Gerardo Martínez BLANCO (1991) que, depois do fim do conflito armado,

‘Entre recriminações e acusações recíprocas em um ambiente cheio de incertezas devido aos frequentes incidentes fronteiriços, teve início a penosa via-crúcis em que se converteram as negociações entre ambos os Estados na busca pela paz. **Essas negociações se tornaram particularmente difíceis já que cada país defendia com vigor suas pretensões e seus pontos de vista**’<sup>77</sup> (*grifou-se*).

Cabe analisar brevemente o motivo pelo qual o primeiro cessar-fogo imposto pelo CP, em 15/07, não foi cumprido por El Salvador. Voltando-se para Ian Hurd, pode-se afirmar que esse cessar-fogo imposto para as 22h do dia 18/07 não foi alcançado porque teria sido uma *reação salvadorenha* à medida coercitiva do CP e, como ressalta Hurd, tais comportamentos não perduram por causarem resistência e ressentimento. Assim, El Salvador resiste e permanece em território hondurenho até 03/08, retirando da OEA a legitimidade que lhe havia outorgado em junho daquele mesmo ano.

---

<sup>77</sup> Gerardo Martínez BLANCO, *Enfoque Histórico y Jurídico...*, 1991; p. 48.

O segundo cessar-fogo, ou seja, o cessar-fogo *de facto*, obtido pelos projetos de resolução que declaravam El Salvador como o agressor, somente foi cumprido por este país, ainda segundo a perspectiva de Hurd, por uma mistura de auto-interesse e de coerção. Isso porque os projetos de resolução do Órgão de Consulta, de 28/07, previam graves sanções econômicas a El Salvador. Não se poderia afirmar que este país sentiu-se pressionado pela OEA, já que, 10 dias antes, uma medida imposta por este órgão havia sido descumprida pelo governo salvadorenho. Pela teoria de Hurd, a única explicação plausível para o cumprimento da segunda imposição de cessar-fogo, portanto, seria a de que El Salvador, tanto por auto-interesse como por coerção, teria resolvido obedecer às normas impostas pela organização interamericana.

O auto-interesse seria aplicável pelo fato de que a imagem de El Salvador perante a comunidade interamericana já estava desgastada à época dos projetos de resolução que impuseram o segundo cessar-fogo. A coerção, por sua vez, concretizada através da cominação de sanções econômicas, é aplicável já que o peso dessas sanções prejudicaria ainda mais a já tão devastada economia salvadorenha. Neste sentido, é interessante observar que:

“(...) a autoridade da OEA em aplicar sanções tem sido um importante fator que contribui para a habilidade desta organização de assegurar que as disputas entre seus membros sejam resolvidas por meios pacíficos”<sup>78</sup>.

Ainda é preciso analisar um outro momento da atuação do CP, que reflete a demora por parte desta organização regional em tomar uma decisão mais firme. Este momento tem início quando, expirado o prazo conferido pelo Órgão de Consulta para a retirada das tropas salvadorenhas *sem* que o governo de El Salvador tivesse dado início à retirada das mesmas, às 22h do dia 22/07, o presidente do CP convoca a Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores para atuar como Órgão de Consulta.

Somente neste momento, *cerca de 20 dias após o conhecimento detalhado dos problemas da região*, a OEA resolve tomar uma medida séria em relação ao conflito Honduras-El Salvador, percebendo que a vontade de El Salvador ainda se impõe sobre a vontade coletiva de seus membros.

---

<sup>78</sup> Aida Luisa LEVIN, *The OAS and the UN: relations in the peace and security field*, 1974; p. 73.

A opinião dos autores diverge no que se refere à *lentidão* da intervenção da OEA neste conflito<sup>79</sup>. De fato, a OEA é uma organização bastante complexa, mas a burocracia não é a principal responsável pela demora na intervenção do conflito. Vê-se que quatro de seus órgãos envolveram-se diretamente no conflito desde o final de junho de 1969, quando, pela primeira vez, esta organização é solicitada a intervir. Não se pode negar, no entanto, que:

“Os diplomatas familiarizados com a organização interamericana manifestaram publicamente seu espanto em relação à velocidade e à firmeza da atuação da OEA em conflitos anteriores – principalmente naquele que se deu entre Honduras e Nicarágua em 1957 – em comparação com sua atitude em julho de 1969”<sup>80</sup>.

Questiona-se a lentidão da OEA e também a apatia de seu mais poderoso membro na prevenção e na repressão do conflito armado de 1969. Há basicamente três hipóteses que tentam explicar a distância norte-americana do conflito em estudo.

Alain ROUQUIÉ (1971) sustenta o argumento de que a OEA, influenciada pelos EUA e pelo clima de Guerra Fria que se instalou na região após o “trauma” cubano (1959/1961), teria a tendência de *subestimar as diferenças entre os Estados americanos* nos conflitos sem ameaça à liberdade econômica ou à democracia, ou sem o perigo de uma “intervenção extracontinental”<sup>81</sup>. Para sustentar sua hipótese, ressalta o autor que no fim do mês de julho, isto é, na época em que a OEA ainda tentava obter o cessar-fogo e a retirada das tropas de ambos os Estados, o presidente Nixon visita vários países da Ásia, acompanhado por seu secretário de Estado, que *não* retorna ao continente americano a tempo de participar das primeiras sessões do Órgão de Consulta, já constituído pela Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores<sup>82</sup>.

Nos anos anteriores ao conflito, as intervenções norte-americanas na Guatemala (1954), em Cuba (1961) e na República Dominicana (1965) retiraram parte da legitimidade norte-americana no que se refere ao princípio da não-intervenção. Portanto, levanta-se a hipótese de que a ausência de intervenção dos EUA no conflito Honduras-El Salvador poderia diminuir o sentimento

<sup>79</sup> Alain ROUQUIÉ, “Honduras-El Salvador, la guerre de cent heures...”, 1971; p. 1311; Daniel A. HOLLY, “Le conflit du Honduras et du Salvador de 1969”, 1979; p. 20.

<sup>80</sup> Eduardo Augusto Garcia, “La paz y la seguridad en el sistema interamericano”, *La Nación* (Buenos Aires), 31 jul. 1969, *apud* Alain ROUQUIÉ, “Honduras-El Salvador, la guerre de cent heures...”, 1971; p. 1312, n. 43.

<sup>81</sup> Alain ROUQUIÉ, “Honduras-El Salvador, la guerre de cent heures...”, 1971; p. 1312.

antiamericanista na região e afastar a idéia de que a OEA só agiria em nome de interesses norte-americanos<sup>83</sup>.

Há uma segunda hipótese: o governo de El Salvador, com ou sem intenção, colocou o governo norte-americano em uma situação complexa quando justificou a invasão de Honduras através da necessidade de proteger os salvadorenhos ali residentes *porque* o governo hondurenho não era capaz de fazê-lo. A situação é delicada para os EUA porque, em 28/04/1965, o então presidente norte-americano, Lyndon B. Johnson, envia milhares de *marines* à República Dominicana sob a alegação de que precisava proteger a vida de cidadãos norte-americanos lá residentes, já que as autoridades dominicanas não conseguiam protegê-los<sup>84</sup>:

“A intervenção na República Dominicana foi um precedente desastroso, e que provavelmente não deixou de ter seu efeito nas decisões dos dirigentes salvadorenhos”<sup>85</sup>.

Existe, ainda, uma terceira hipótese no que se refere ao comportamento norte-americano: não seria interessante aos EUA que El Salvador fosse considerado um agressor, nos termos do TIAR, já que suas conseqüências imediatas envolvem sanções econômicas, e os EUA eram, na época, um grande importador do café de El Salvador, dentre outros produtos. Assim, pode-se concluir que a imparcialidade norte-americana estava mais baseada em seus interesses econômicos e políticos do que no alcance da paz regional através da ação coletiva da OEA.

Por todo o exposto neste capítulo, pode-se afirmar que o sistema interamericano, apesar de não ter evitado a eclosão do conflito armado, conseguiu impor um rápido termo à guerra através de seus mecanismos de resolução pacífica de conflitos e de segurança coletiva.

Ademais, acredita-se que a OEA, através de seus órgãos, tenha realmente desempenhado três importantes funções durante a resolução imediata do conflito entre Honduras e El Salvador. A CIDH, com sua legitimidade perante as partes e sua autonomia perante a própria OEA, desempenha o papel de *ator*; a forma através da qual as partes aceitam e internalizam as medidas tomadas pela OEA

---

<sup>82</sup> Alain ROUQUIÉ, ‘Honduras -El Salvador, la guerre de cent heures...’, 1971; p. 1314.

<sup>83</sup> Thomas P. ANDERSON, *The War of the Dispossessed*, 1981; p. 173.

<sup>84</sup> Alain ROUQUIÉ, ‘Honduras -El Salvador, la guerre de cent heures’, 1971; p. 1315.

conferem-lhe o papel de modificador do comportamento dos atores envolvidos no conflito; e a maneira através da qual ocorrem as sessões do CP e da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, atuando enquanto Órgão de Consulta, caracteriza o espaço de debates no âmbito desta organização regional.

---

<sup>85</sup> James ROWLES, *El conflicto Honduras-El Salvador...*, 1980; p. 239.