

5 Conclusão

“Não se deve nunca esgotar de tal modo um assunto,
que não se deixe ao leitor nada a fazer.
Não se trata de fazer ler, mas de fazer pensar”¹.

O presente trabalho inicia-se com a descrição das controvérsias existentes entre Honduras e El Salvador desde sua constituição enquanto Estado, em 1821. Nota-se que as disputas até a década de 1960 eram de origens fronteiriças e, assim, decorriam diretamente da abstrata delimitação das fronteiras internacionais à época da independência além de contribuírem para a construção de rivalidades duradouras entre ambos os Estados.

Alguns fatores demográficos, políticos e sócio-econômicos ampliaram a natureza do conflito ao longo do século XX, especialmente a partir da década de 1960 e, quando da eclosão da Guerra do Futebol, diversas eram as questões a serem resolvidas; eram questões de natureza subjetiva, como a percepção do outro enquanto rival, que precisavam ser analisadas a fim de que se obtivesse uma resolução *integral* do conflito Honduras-El Salvador.

No fim de outubro de 1969, a resolução imediata do conflito permitiu que cada uma dessas questões fosse evidenciada, através da cooperação entre os mediadores centro-americanos, a CIDH, o CP, o SG e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores. São aprovadas sete resoluções pelo Órgão de Consulta em que se coloca patente os grandes temas envolvidos no conflito: (i) paz e tratados; (ii) trânsito livre; (iii) relações diplomáticas e consulares; (iv) questões limítrofes; (v) MCCA; (vi) reclamações; e (vii) direitos humanos e família.

Esta talvez tenha sido a maior contribuição da OEA para a resolução imediata do conflito: formalizar, em meio a um ambiente conflituoso, a clara

¹ Montesquieu, *Do Espírito das Leis* (1748), Livro XI, Capítulo XX.

delimitação da natureza da controvérsia com a finalidade última de resolver de maneira *integral* a situação entre Honduras e El Salvador.

Os sete temas levantados pelo trio de mediadores centro-americanos e formalizados pelo Órgão de Consulta em julho de 1969 foram retomados por duas outras vezes, quando da reunião dos Ministros das Relações Exteriores da América Central em Manágua, em dezembro de 1969, e quando da elaboração do Tratado Geral de Paz, em 1978/1980.

O Tratado Geral de Paz previa um prazo para a *delimitação das fronteiras* e, caso não fosse cumprido, as partes deveriam levar a questão à CIJ, através de um acordo especial². Os outros temas, no entanto, dependiam apenas da *boa-fé* dos dois Estados, não tendo sido previsto nenhum mecanismo de implementação ou de fiscalização para eventuais ações ou omissões.

Assim, a dimensão multifacetada do conflito Honduras-El Salvador é afastada quando da elaboração do Tratado Geral de Paz e completamente abandonada quando esses dois países levam sua controvérsia à jurisdição da CIJ. O acordo especial assinado pelas partes em 24/05/1986, que delimita a atuação da CIJ, estabelece de maneira expressa que o objeto do litígio é a delimitação das linhas fronteiriças nas zonas não descritas no art. 16 do Tratado Geral de Paz bem como a determinação da situação jurídica marítima e insular³. A sentença da CIJ de 1992, portanto, detém-se ao que foi requerido. Dessa forma, acredita-se que se deva retomar os outros temas afastados pelas partes de modo a conseguir tornar efetiva a resolução *integral* deste conflito.

De fato, faz-se necessária a definição das questões territoriais existentes entre rivalidades duradouras, como é o caso de Honduras e El Salvador. Esse tipo de rivalidade está relacionado a conflitos prolongados, cuja resolução integral é bastante complexa devido à existência dessa rivalidade. A clara definição das questões territoriais pendentes podem gerar a extinção da rivalidade duradoura o que, conseqüentemente, possibilitará uma futura e menos complicada resolução integral do conflito prolongado⁴. Assim, pode-se afirmar que a decisão da CIJ,

² Art. 31 e seguintes do Tratado Geral de Paz.

³ Art. 2º do Acordo Especial, assinado em 24/05/1986 e enviado para a CIJ, em 11/12/1986, que inaugura a jurisdição dessa Corte em relação ao conflito Honduras-El Salvador.

⁴ 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,

tendo definido, teoricamente, as questões territoriais através da delimitação das fronteiras questionadas por Honduras e El Salvador, contribuiu para o início da resolução integral de um conflito que dura mais de um século.

No que se refere à utilização de vários métodos pacíficos para a administração do conflito Honduras-El Salvador, como foi demonstrado ao longo do trabalho, pode-se afirmar que a maioria dos conflitos entre Estados que buscam a resolução pacífica de suas controvérsias envolve a adoção de dois ou mais métodos diferentes. Neste sentido, é de se notar que “(...) *uma única percepção ou um único método de resolução de conflito não se adapta a todas as suas fases*”⁵. O conflito entre Honduras e El Salvador não foge a essa regra, especialmente porque se trata de um conflito prolongado, e em sua resolução foram empregados todos os métodos elencados no art. 33 (1) da Carta da ONU⁶.

Sua peculiaridade, porém, reside no fato de que nenhum desses métodos conseguiu influenciar de maneira concreta na redefinição dos interesses nacionais de cada Estado – principalmente no de El Salvador – a fim de que fosse implementada uma mudança efetiva de identidade no que se refere à percepção do Outro enquanto rival. Por outras palavras, todos os métodos utilizados até o ano de 2002 podem ser enquadrados apenas na fase da *administração* do conflito Honduras-El Salvador e não em sua resolução integral.

A dificuldade de se alcançar a resolução integral de um conflito prolongado fundamenta-se na existência de uma rivalidade duradoura entre as partes. Somente após a extinção dessa rivalidade duradoura, portanto, é possível a completa resolução de um conflito dessa natureza⁷. Assim, no conflito em estudo, identifica-se uma mudança no comportamento dos Estados envolvidos. No entanto, os interesses e a identidade – elementos que, junto com o comportamento, também compõem a política externa de um Estado e, portanto, têm forte relação

pp. 157-84, *apud* Jacob BERCOVITCH, *et al*, “Management and Termination of Protracted Interstate Conflicts”, 1997; pp. 763-4.

⁵ Louis KRIESBERG, *The Development of the Conflict Resolution Field*, 1999; p. 70.

⁶ **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”.

⁷ 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.

com a concepção de rivalidade duradoura – permanecem iguais aos da década de 1960. De acordo com I. William Zartman⁸, a resolução de um conflito deve:

“(...) remover as causas e também as manifestações de conflito entre as partes, além de eliminar as fontes da incompatibilidade de suas posições. Este processo é uma proposição de longo prazo e, em última análise, só o tempo resolve os conflitos”.

A remoção das causas e das manifestações de conflito entre as partes pressupõem a redefinição dos interesses dos Estados, mas também da identidade coletiva já que, no conflito em estudo, a questão da identidade é de fundamental importância para a constituição da rivalidade duradoura entre Honduras e El Salvador. Devido à manutenção de velhos interesses e identidades nacionais, torna-se pequena a chance de se obter uma resolução *integral* das controvérsias existentes entre Honduras e El Salvador enquanto isso não for modificado.

É certamente uma tarefa bastante complicada, que não será resolvida apenas pela execução da decisão da CIJ, que se limita a delimitar fronteiras – apesar de esta decisão constituir o início da resolução mediata do conflito –, mas sim através de uma nova luz sobre as dimensões sócio-psicológicas da situação Honduras-El Salvador. Assim deve ser porque “*quando conflitos com raízes profundas são internalizados no cotidiano de uma sociedade, as pessoas começam a aceitar o conflito como uma parte natural da vida*”⁹. De fato, percebe-se com clareza o forte aspecto cotidiano do conflito em análise, o que leva a crer que somente uma releitura da controvérsia através de lentes sócio-psicológicas possa conseguir resolver por completo a situação controversa¹⁰.

Vale ainda ressaltar, especificamente em relação à teoria das organizações internacionais, que o conflito Honduras-El Salvador favorece uma mais ampla compreensão do desempenho das organizações regionais na resolução pacífica dos conflitos entre seus Estados-membros. Isso se dá porque na administração da Guerra do Futebol, a OEA, através de quatro de seus principais órgãos, desempenhou papéis extremamente relevantes para a harmonização dos interesses, das necessidades e dos comportamentos dos Estados litigantes.

⁸ I. William ZARTMAN, “Toward the Resolution of International Conflicts”, 1999; p. 11.

⁹ J. Lewis RASMUSSEN, “Peacemaking in the Twenty-First Century”, 1999; p. 43.

¹⁰ Para mais informações sobre as dimensões sócio-psicológicas dos conflitos internacionais, *vide* Jay ROTHMAN e Marie L. OLSON, “From Interests to Identities: Towards a New Emphasis in Interactive Conflict Resolution”, 2001, pp. 289-305 e Herbert C. KELMAN, “Social-Psychological Dimensions of International Conflict”, 1999; pp-191-237.

A análise da atuação da OEA enquanto ator, enquanto modificador de comportamento e enquanto espaço de discussões comprova as teorias de que algumas organizações internacionais podem vir a desempenhar funções que estão além dos interesses egoístas de seus mais poderosos membros¹¹. Por outras palavras, afirma-se que algumas organizações internacionais, em determinadas ocasiões, não são apenas instrumentos da política externa de um ou outro Estado e conseguem obter o cumprimento de suas normas, seja através da legitimidade, do auto-interesse ou mesmo da coerção¹².

Em última instância, o cumprimento da norma por parte do Estado é tanto ou mais importante que o motivo pelo qual o Estado decide cumpri-la. Isso porque, a partir do cumprimento da norma, o Estado possivelmente deverá modificar seu comportamento e, portanto, sua política externa, o que leva à conclusão imediata de que as organizações conseguem modificar a política externa de alguns Estados em situações específicas.

Pelo exposto, apesar de ainda não ter sido resolvido por completo, o presente conflito é de relevante avaliação pois contribui de diversas maneiras para o avanço do estudo das Relações Internacionais. A seguir, faz-se uma breve descrição da eventual atuação do Conselho de Segurança da ONU na resolução mediata do conflito em estudo, já que este órgão deverá agir em resposta à recente denúncia oferecida, em janeiro e março de 2002, por Honduras em face de El Salvador.

A eventual atuação do Conselho de Segurança da ONU

Desde o início do ano de 2002, a questão ainda existente entre Honduras e El Salvador está sob o domínio do Conselho de Segurança da ONU (CS). Apesar de não se ter tido acesso às cartas enviadas pelo Ministro das Relações Exteriores de Honduras ao Presidente do Conselho de Segurança da ONU, datadas de 22/01 e 11/03/2002, sabe-se que são *“comunicações referentes às relações entre*

¹¹ Charles PENTLAND, “International Organizations and their roles”, 1991; pp. 242 e segs.

¹² Ian HURD, “Legitimacy and Authority in International Politics”, 1999; pp. 381 e segs.

Honduras e El Salvador”¹³ e, portanto, especula-se que Honduras esteja buscando a execução da sentença da Corte Internacional de Justiça (CIJ), datada de 11/09/1992.

Há uma interessante forma de cooperação entre esses dois órgãos da ONU no que se refere à justiça internacional: as decisões da CIJ são obrigatórias às partes que se submetem à sua jurisdição¹⁴ e, no entanto, a execução dessas decisões, baseada apenas na boa-fé dos Estados, é facultativa e não existe órgão para fiscalizá-la. No entanto, a parte vencedora de uma disputa judicial no âmbito da CIJ, caso pretenda que a parte perdedora execute as medidas que favoreçam a execução da decisão judicial, pode recorrer ao CS, nos termos do art. 94 (2) da Carta da ONU¹⁵. Ao que parece, é esta a situação em que se encontram Honduras e El Salvador na mais nova etapa de sua divergência.

A provocação do CS, porém, não oferece nenhuma garantia a Honduras de que El Salvador vá realmente executar as medidas propícias à demarcação das fronteiras tal como delimitadas pela CIJ em 1992, já que o CS tem autonomia para decidir sobre as conseqüências de uma eventual não-execução. Pode ainda o CS fazer recomendações e impor sanções a El Salvador, ou seja, o CS não perde a competência estabelecida pelos Capítulos VI e VII da Carta da ONU¹⁶.

Ressalta-se, ainda, que qualquer questão submetida ao CS está sujeita ao veto, previsto pelo art. 27 (3) da Carta da ONU. Aparentemente, nenhum dos membros, permanentes ou não, deste órgão teria intenção de exercer seu direito de veto numa situação como a de Honduras-El Salvador nos dias atuais. No entanto, deve-se considerar este ponto, já que existe a *possibilidade*, embora não a *probabilidade*, de este direito ser exercido.

Se o CS porventura decidir pelo não-cumprimento da decisão da CIJ, Honduras poderá ainda recorrer aos seus próprios meios para tentar fazer com que

¹³ *Relatório do Conselho de Segurança para a Assembléia Geral – Parte V: ‘Questões trazidas à atenção do Conselho de Segurança, embora não discutidas nas sessões do Conselho ao longo do período em relato (16/06/2001-31/07/2002)’*; Capítulo 35 - ‘Comunicações referentes às relações entre Honduras e El Salvador’, Assembléia Geral, 57^a Sessão, Suplemento n. 2 (A/57/2), em <<http://www.un.org/Docs/sc/reportstoga/2002/part5.html>>.

¹⁴ **ONU – Art. 94 (1)** – ‘Cada Membro das Nações Unidas se compromete a aceitar a decisão da CIJ em qualquer caso em que for parte’.

¹⁵ **ONU – 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 recurso ao Conselho de Segurança que poderá, se julgar necessário, fazer recomendações ou decidir sobre medidas a serem tomadas para o cumprimento da sentença’.

El Salvador execute a decisão judicial. Assim, desde que não esteja envolvido o uso da força¹⁷, podem vir a ser impostas medidas unilaterais como são as represálias e a interrupção das relações econômicas ou diplomáticas¹⁸.

Deve-se ainda acrescentar que a função atual do CS em relação ao conflito Honduras-El Salvador não é a de *mediar* o conflito, pois este já foi, em tese, solucionado por um outro órgão: a CIJ. O CS, portanto, caso julgue necessário, limita-se a prover meios de convencer El Salvador de que a decisão judicial deve ser executada.

O julgamento da necessidade, ou não, de executar a decisão da CIJ levanta uma questão referente à própria natureza desses dois órgãos: a CIJ, enquanto órgão jurídico e autônomo, tem diferentes visões e aplicações das normas e dos costumes do Direito Internacional que o CS, um órgão essencialmente político. Assim, a diferença dos pontos de vista e das interpretações dos fatos, mais voltada para a Política ou para o Direito, torna difícil, senão impossível, prever *se e quando* o conflito Honduras-El Salvador será finalmente resolvido.

¹⁶ J. Reissmann, “L’Execution des Décisions de la Cour Internationale de Justice et de la Cour de Justice des Communautés Europeennes – une comparaison”, 1991; p. 575.

¹⁷ O uso da força está interdito por uma interpretação teleológica da Carta da ONU, ou seja, já que esta organização propõe a manutenção da paz e da segurança internacionais, não é apropriado o uso da força para impor a execução de medidas resolutórias de um conflito, o que certamente desenvolveria um *novus* conflito entre as partes.

¹⁸ J. Reissmann, “L’Execution des Décisions de la Cour Internationale de Justice...”, 1991; p. 576.