

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

GUERRA E PAZ EM EL SALVADOR (1979-1992): UM ESTUDO COM FONTES BRASILEIRAS¹

Domínguez Avila, Carlos Federico²

Resumo: A comunicação explora a origem e evolução do conflito armado salvadorenho que vigorou durante a década de 1980, entre o governo e as forças revolucionárias da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN). Cumpre acrescentar que o conflito em questão foi um dos acontecimentos mais marcantes na história recente de El Salvador, em particular, e da América Latina e Caribe, em geral. A comunicação se fundamenta em documentação primária resgatada no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores. A documentação em questão inclui comunicações enviadas a Brasília desde a Embaixada em São Salvador (e outras capitais americanas), memorandos internos, e despachos de Brasília para o exterior. Também se utiliza literatura especializada publicada no Brasil e no exterior.

Palavras-chave: El Salvador; América Central; Conflito armado; Autoritarismo; Democracia.

Abstract: The paper is about the salvadorian civil war.

Key-words: El Salvador; Central America; Authoritarianism; Democracy.

1. Introdução: Despotismo, libertação nacional e luta pela Democracia em El Salvador

A 11 de março de 1982, o Deputado Federal Alúzio Bezerra (PMDB-AC) pronunciou, no Parlamento brasileiro, um extraordinário discurso sobre a dramática situação imperante em El Salvador. Na opinião de Bezerra:

Jamais um país do tamanho de El Salvador concentraria de tal forma as atenções mundiais, caso não vivêssemos hoje um período

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi publicado nos Anais do 9 Encontro da Anphlac, em 2010.

² Doutor em História das Relações Internacionais. Docente e pesquisador do Centro Universitário Unieuro.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

inquestionavelmente decisivo para toda a Humanidade. Analistas políticos, estudiosos, cientistas sociais e intelectuais, membros ou não de governos espalhados por todo esse planeta indagam ansiosos que estranha força teria um pequeno movimento guerrilheiro, à frente de uma pequena população, para desafiar, questionar e impor derrotas aos interesses do poderoso Estados Unidos da América. Todos sabem que, do ponto de vista técnico-militar, as forças armadas norte-americanas podem simplesmente destruir El Salvador em questão de segundos. No entanto, apesar de toda [a] mentira organizada pela imprensa imperialista mundial, a Frente Farabundo Martí, já domina quase a metade do território salvadorenho.

[...] Portanto, a saída neste momento [para o conflito armado interno salvadorenho] é [a] discussão, a negociação de todas as partes, respeitando a FDR [Frente Democrática Revolucionária] e FMLN [Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional] como legítimos representantes do povo salvadorenho. É esta a posição que conclamamos às forças progressistas do País a apoiar. Ao mesmo tempo, exigimos do Governo brasileiro o imediato rompimento de relações com a Junta Militar que “governa” El Salvador, em apoio às posições defendidas pelo México e pela França.

[...] Neste sentido, conclamamos todos os movimentos progressistas do País [isto é, do Brasil], nacionalistas de dentro e de fora das Forças Armadas, o clero, os estudantes, os intelectuais e artistas, a organizarem uma firme campanha de solidariedade ao povo salvadorenho, exigindo ao Governo brasileiro uma posição que favoreça uma saída democrática e progressista para aquele conflito, que também ocorre no Brasil: as forças que querem a liberdade, a independência, o desenvolvimento objetivo e emancipador, contra os que querem a continuação da miséria, da opressão e do retrocesso social.³

O discurso do Deputado Federal Aluizio Bezerra sobre o conflito armado interno salvadorenho é claro, categórico e altamente significativo. Ele ilustra a dramática situação que vigorou nesse país centro-americano – de 21 mil quilômetros quadrados e 4,5 milhões de habitantes na época da década de 1980. Acontece que entre 1979 e 1992 vigorou um conflito armado violento e complexo, que somente culminou após a assinatura de Acordo de Chapultepec (México, em janeiro de 1992), pactuado entre representantes do governo salvadorenho e da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional – FMLN. Observe-se que o

³ Aluizio Bezerra, “Discurso do Sr. Deputado Aluizio Bezerra, proferido na sessão vespertina de 11-3-82”, Diário do Congresso Nacional, 13.3.1982, pp. 876-879.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

acordo em questão possibilitou a simultânea pacificação e democratização do país.

A origem desse conflito pode ser procurada na dinâmica do processo político interno durante a década de 1970. Dentre outros fatores é possível constatar a progressiva radicalização dos setores populares – especialmente nas zonas rurais –, a crescente repressão governamental após décadas de governos militares, a agudização dos conflitos sociais, o crescente questionamento da ordem econômica, social e política vigente, a ausência de mecanismos de controle e institucionalização do conflito social e político e, em termos mais amplos, o inexorável rumo para a guerra civil (Rouquié, 1994; Booth, 1995).

Observe-se que no início da década de 1980 os principais atores políticos e sociais do país centro-americanos incluíam:

- Partidos políticos: o Partido Democrata-Cristão (de centro), dirigido pelo engenheiro José Napoléon Duarte; a Aliança Republicana Nacionalista (de extrema direita), comandada pelo major Roberto D'Aubuisson e pelo empresário Alfredo Cristiani; o Partido da Conciliação Nacional (direita), encabeçado por Francisco Guerreiro; e outras organizações políticas de menor expressão.
- Forças insurgentes: agrupadas na Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional, em aliança com a Frente Democrática Revolucionária (braço político-diplomático da FMLN). Em termos gerais, a FMLN tinha como meta final conquistar o poder político da nação pela via da revolução popular – seguindo o modelo impulsionado pelos sandinistas na Nicarágua.

- Outros atores domésticos: a Igreja, o empresariado, os sindicatos, as forças armadas, os paramilitares, deslocados, refugiados, expatriados.

Cumprе acrescentar que, desde a revolta camponesa de 1932 – esmagada pela direita local – El Salvador foi governado durante quase todo o século XX por regimes autoritários, principalmente militares. E após cinquenta anos de espera, bem como diante da negativa governamental e da assim chamada oligarquia local de implementar profundas reformas sociais – especialmente a reforma agrária –, os setores mais radicais da esquerda começaram a executar ações de força (seqüestros, assaltos).⁴ Por sua parte, os setores conservadores e as forças armadas optaram pela maciça repressão da oposição, decretando o Estado de recolher no país. Ou como ponderou o Embaixador brasileiro em São Salvador:

Para compreender o conflito na América Central e, particularmente, em El Salvador, é preciso ter em conta a extrema repressão em que, durante décadas, as classes dominantes tiveram de manter as maiorias populares, de modo a preservar um sistema altamente concentrador da riqueza e da renda nacional. Em 1932, El Salvador foi cenário de uma insurreição popular que custou a vida de 30.000 pessoas. A força armada pactuou com a oligarquia e foi possível, nos anos seguintes, um crescimento econômico que permitiu a El Salvador ser chamado, nos anos sessentas, de “vitrine do desenvolvimento da América Central”, orgulho da Aliança para o Progresso, a prova de que o capitalismo pode funcionar nos países pobres. Mas esse crescimento não tinha base de sustentação, na medida em que não se preocupou com o fortalecimento do mercado interno. A pirâmide social achatada não se modificou. As novas relações de produção, surgidas do incipiente processo de industrialização, em certos casos se fizeram ainda mais desfavoráveis ao fator trabalho. Nos anos setenta, começaram a surgir as “organizações populares”, mobilizando dezenas de milhares de pessoas em atos de desobediência civil e manifestações de rua em defesa de direitos democráticos e econômicos básicos. Em outubro de 1979, sua força era tal que se fez um golpe militar para sustar a revolução prometendo reformas. Reformas que nem as quatro sucessivas Juntas de Governo nem o Presidente Duarte, há quase um ano no poder, conseguiram levar a cabo.⁵

⁴ R. B. Denys ao MRE, Ofício 24 (Confidencial), São Salvador, 9.1.1978, AHMRE.

⁵ Vital ao MRE, Telegrama 225 (Confidencial), São Salvador, 4.6.1985, AHMRE.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

Seja como for, em 15 de outubro de 1979, poucos meses depois do triunfo da revolução sandinista na Nicarágua, um grupo de oficiais reformistas derrocou o conservador governo comandado pelo general Carlos Humberto Romero (1977-1979). O novo governo constituiu-se como Junta Revolucionária de Governo, e foi integrada por facções reformistas do exército e representantes dos setores populares e do empresariado – com destaque para a presença do coronel Adolfo Majano e o doutor Guillermo Ungo. Entre os projetos dessa primeira Junta Cívico-Militar de governo ressaltava-se o desejo de desenvolver um programa de reformas de natureza econômica, política e social – inclusive a reforma agrária, o controle das exportações, a nacionalização dos bancos e do comércio exterior, com o propósito de satisfazer algumas reivindicações da população e reduzir o alto e crescente poder de convocatória dos grupos guerrilheiros. A primeira Junta Cívico-Militar, porém, foi de curta duração. A pressão dos setores conservadores das forças armadas, bem como os questionamentos de parte da sensível direita local e as divergências ao interior do próprio governo, terminaram provocando a saída dos representantes populares, em janeiro de 1980.

Constituiu-se, então, uma segunda Junta Revolucionária de Governo. A mesma governou o país entre 1980 e 1982, e foi integrada basicamente por militares e militantes do partido democrata-cristão salvadorenho. O novo governo, teoricamente comandado pelo Presidente interino José Napoleón Duarte, também pretendia realizar reformas econômicas e sociopolíticas. Porém, nos fatos, a segunda Junta Cívico-Militar também terminou sendo superada pela dialética da guerra

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

civil que tomou conta do país, particularmente a partir de outubro de 1980 e primeiros dias de 1981.

Com efeito, nos primeiros dias de janeiro de 1981, os guerrilheiros da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN) lançaram, prematuramente, a chamada “ofensiva final” – possivelmente, com a intenção de conquistar o poder antes da posse de Ronald Reagan na Presidência dos Estados Unidos. O fracasso da ofensiva final da FMLN deu lugar a uma sangrenta e complexa campanha político-militar, cuja característica básica foi o constante equilíbrio estratégico entre os adversários e a guerra de desgaste contra a economia, a estrutura política e as forças armadas – especialmente na região norte e este do país. Nessa linha, a Embaixada brasileira em São Salvador informou ao Itamaraty o seguinte:

Em 1981, a crise salvadorenha, ainda que irresolvida, passou por certa evolução, tanto no plano militar quanto no político. No tocante ao primeiro, a guerrilha, tendo fracassado em sua ofensiva geral de janeiro, teria concluído não dispor de condições para um enfrentamento direto com as forças armadas. Assim, teria optado por uma reformulação tática, passando a atuar segundo um sistema de ataque-e-fuga, valendo-se, para tanto, de refúgios nas montanhas e junto à fronteira com Honduras. Ao mesmo tempo, os alvos mais visados passaram a ser setores como eletricidade, transporte e meios de comunicação, com repercussão direta na atividade econômica. À guisa de exemplo, cerca de trinta e sete pontes foram destruídas, inclusive a mais importante do país, dinamitada em outubro.⁶

O conflito armado interno em El Salvador terminou expressando a tensão entre atores inspirados em três visões de mundo mais o menos claras. De um lado as classes dominantes, as facções mais conservadoras das forças armadas e a extrema direita, agrupadas em torno da Aliança Republicana Nacionalista (ARENA), comandada pelo tristemente célebre Major Roberto D’Aubuisson, pretendiam defender a

⁶ Genaro Mucciolo ao MRE, Ofício 3 (Confidencial, Relatório Anual 1981), São Salvador, 11.1.1982, AHMRE.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

todo custo a tradicional ordem política, econômica e social imperante no país. Por outro lado, os democrata-cristãos, comandados pelo Presidente Duarte, com certo apoio das facções ditas “moderadas” do exército e de Washington, tentavam implementar simultaneamente certas reformas de cunho econômico e sociopolítico, porém articuladas com uma firme estratégia contra-insurgente, destinada a “conter” e derrotar as forças revolucionárias. E, finalmente, a FMLN, junto com a Frente Democrática Revolucionária (FDR) e com certo apoio e simpatia da população, não renunciava à possibilidade de conquistar o poder e desenvolver um programa revolucionário de governo – possivelmente semelhante ao observado nas nações de orientação socialista (Eguizábal, 1990).

Ao mesmo tempo, parece importante ressaltar que tanto o governo militar-democrata-cristiano como a esquerda armada – e, em menor medida, também a extrema direita – persistentemente alegaram o desejo de encontrar uma saída não-militar para o conflito armado interno. Contudo, os atores postulavam propostas divergentes ou incompatíveis para a solução da crise política interna.

De um lado, para a Junta Cívico-Militar – e para a extrema direita – a única saída válida e legítima para o conflito era a participação da esquerda nas eleições programadas para o dia 28 de março de 1982 – bem como em processos eleitorais posteriores de duvidosa legitimidade. No caso do processo eleitoral de março de 1982 procurava-se eleger os representantes para uma Assembléia Nacional Constituinte, cujas principais tarefas seriam nomear um governo de transição e elaborar uma nova Constituição – eis a chamada “saída eleitoral” para o conflito. Por outro lado, a “elite revolucionária” salvadorenha, argumentando que as eleições no país sempre foram fraudulentas e que não existiam condições mínimas de segurança pessoal para os seus quadros e

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

dirigentes, demandou um processo sério e construtivo de negociação direta entre as partes envolvidas no conflito armado interno, como um passo prévio a qualquer solução eleitoral – eis a chamada “saída negociada” para o conflito armado interno. Ou em palavras do representante diplomático brasileiro:

As propostas, até agora irreconciliáveis, de negociações, de um lado, e de eleições, de outro, dominaram o cenário político nacional. As negociações sem quaisquer condições, pretendidas pela oposição, foram rechaçadas pelo Governo. Por sua vez, os insurgentes se recusaram a depor as armas e a atender o chamado do Governo para que participassem das eleições marcadas para março de 1982. A Junta fechou a questão em torno das eleições a qualquer custo e o processo eleitoral está em curso, com seis partidos já inscritos.

A deficiência do referido processo está em que nenhum dos grupos da Frente Democrática Revolucionária, nem mesmo os representantes de sua ala moderada (sociais-democratas) irão participar do pleito. Os partidos inscritos são todos conservadores e contrários às reformas, exceto o PDC [isto é, o Partido Democrata Cristão] que, dentro desse contexto, aparece como defensor de idéias e programas avançados. Considera-se que, entre as várias agremiações inscritas, é a Democracia Cristã a que reúne melhores condições para o pleito.

As eleições, ao que tudo indica, não deverão significar o fim do conflito armado. Marginalizada em relação ao processo eleitoral, a oposição armada tudo fará para sabotar seus resultados, dando prosseguimento aos atentados na capital e aos combates nas áreas rurais. Resta saber a que ponto o processo eleitoral logrará atrair a atenção pública, desviando-a dos aspectos militares do conflito.

Mesmo constituindo uma solução “voluntarista”, as eleições não deixam de oferecer certa perspectiva de movimento em relação ao impasse que perdura desde 1979. Deve-se também ter presente que a Junta de Governo, apesar de sua ambigüidade, tem conseguido sobreviver, com base no pacto entre militares e democratas-cristãos, desde janeiro de 1980. Tendo em vista as pressões que sobre ela se exercem, o simples fato de sobreviver já se reveste de significado.⁷

Eleições ou negociação direta entre as partes em conflito político-militar? Eis parte do dilema político que dominou a conjuntura política e social de El Salvador durante o período 1979-1984. Entretanto, o

⁷ Ibidem. O documento em apreço também comenta a crítica situação econômica do país, especialmente a contração macroeconômica, o desemprego, a fuga de capitais, a contração das fontes de financiamento, o fechamento de diferentes unidades produtivas e numerosos conflitos trabalhistas.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

conflito armado imperante no país provocou graves conseqüências em matéria de desenvolvimento humano e importantes repercussões internacionais – com destaque para o assassinato do bispo Oscar Arnulfo Romero, em março de 1980. Ao respeito, laconicamente o Embaixador brasileiro Augusto Estrellita Lins informou a Brasília que: “Hoje às 17:30 horas foi assassinado com uma bala no coração o Arcebispo de São Salvador, Monsenhor Oscar Romero.”⁸ Sendo que as repercussões do episódio continuaram ecoando durante muitos anos nesse país e no continente (Löwy, 1996). Igualmente dramática era a questão dos refugiados salvadorenos em países vizinhos – especialmente em território hondurenho, sendo que mais de trinta mil refugiados acabaram sendo reconhecidos como tais pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Observe-se que durante essa época o governo de El Salvador – junto com os governos da Guatemala e o Chile – foram reiteradamente condenados internacionalmente pelos contumazes abusos aos direitos humanos e pela repressão – ou “guerra suja” – contra a oposição política e social.

2. Olhares brasileiros sobre a internacionalização do conflito salvadorenho (1979-1983)

A partir da revitalização do movimento de libertação nacional, do golpe de Estado de outubro de 1979, do início da Segunda Guerra Fria e, particularmente, depois da assim chamada ofensiva final da FMLN (em janeiro de 1981), El Salvador encontrou-se frente a uma dramática, sangrenta e perturbadora guerra civil, que, logicamente, não deixou de repercutir nas suas relações internacionais, fossem de caráter global,

⁸ Augusto Estrellita Lins ao MRE, Telegrama 181 (Confidencial-urgentíssimo), São Salvador, 24.3.1980, AHMRE.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

continental ou especificamente centro-americanas. De fato, o conflito armado interno salvadorenho converteu-se em um dos componentes centrais do que – em termos mais amplos – derivou no conflito regional. Também vale fazer notar que tanto o governo como os insurgentes da FMLN terminaram desenhando e implementando sendas estratégias político-diplomáticas diante do conflito regional e no seu país (Rouquié, 1994).

Nesta ordem de idéias, o conflito armado interno salvadorenho adquiriu de forma quase inevitável uma dimensão internacional sumamente expressiva. De um lado, as duas Juntas Cívico-Militares, particularmente a segunda Junta, onde participavam militantes democratas-cristãos, gozaram do apoio e respaldo econômico, político e militar de Washington, Caracas, Buenos Aires, Santiago do Chile, e certos países europeus com forte presença democrata-cristã – Alemanha e Itália, em particular.

Paralelamente, as reivindicações político-diplomáticas da FMLN-FDR encontravam certa receptividade e ressonância não somente entre os seus aliados naturais – Nicarágua, Cuba, URSS –, mas também no México, Costa Rica, Panamá, certos países europeus com forte presença social-democrata, países Não-Alinhados (NOAL), e inclusive em meios acadêmicos, religiosos e parlamentares estadunidenses. Esses atores respaldavam a reivindicação dos guerrilheiros salvadorenhos que postulava a necessidade de estabelecer negociações diretas e sem condições prévias entre as partes em conflito, com o propósito de pôr fim ao mesmo. Daí a assim chamada saída negociada para o conflito armado interno salvadorenho.

Por estas e outras razões, o conflito armado interno salvadorenho terminou sendo objeto de debate em distintos foros internacionais,

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

especialmente no seio da OEA e da ONU – sendo que o foro diplomático hemisférico tendeu a favorecer a tese governamental sobre a saída eleitoral. Em contrapartida, as visões da FMLN-FDR encontraram certo respaldo no foro mundial. Vale adiantar que a posição brasileira tendeu a apoiar, em foros internacionais, as teses do governo salvadorenho sobre a saída eleitoral.

No marco desse debate internacional, um acontecimento particularmente importante foi a assinatura da Declaração Conjunta Mexicano-Francesa sobre El Salvador, emitida simultaneamente na Cidade do México e Paris, em 28 de agosto de 1981. Esse pronunciamento de dois importantes atores com vínculos e interesses no conflito regional na América Central terminou sendo extremamente importante, dado que, nos fatos, marcou a internacionalização do conflito armado interno em El Salvador. Por essa e outras razões, a Declaração Conjunta Mexicano-Francesa sobre El Salvador, assinada pelos Chanceleres Jorge Castañeda e Claude Cheysson, merece um comentário mais detalhado (Ellacuría, 1991).

Na Declaração Conjunta Mexicano-Francesa sobre El Salvador os governos dos Presidentes José López Portillo e François Mitterrand reconheceram que a “a aliança da Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional [FMLN] e da Frente Democrática Revolucionária [FDR] constitui uma força política representativa disposta a assumir as obrigações e exercer os direitos decorrentes disso.” E “Em consequência é legítimo que a aliança participe na instauração dos mecanismos de aproximação e negociação necessários para uma solução política da crise”. Igualmente “Lembram que corresponde ao povo salvadorenho iniciar um processo de solução política global no qual será estabelecida uma nova ordem interna, serão re-estruturadas as forças armadas e

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

serão criadas as condições necessárias para o respeito da vontade popular expressada mediante eleições autenticamente livres e outros mecanismos próprios de um sistema democrático.” Bem como “Fazem um chamamento à comunidade internacional para que, particularmente dentro do marco das Nações Unidas, se assegure a proteção da população civil de acordo com as normas internacionais cabíveis e se facilite a aproximação entre os representantes das forças políticas salvadorenhas em luta, a fim de que se restabeleça a concórdia no país e se evite toda ingerência nos assuntos internos de El Salvador.”⁹

A Declaração Conjunta Mexicano-Francesa sobre El Salvador, que aparentemente foi iniciativa do governo mexicano, provocou importantes reações domésticas e internacionais (Ellacuría, 1981). Ressalte-se que ao reconhecer à FMLN-FDR como uma “força política representativa disposta a assumir as obrigações e exercer os direitos decorrentes disso”, Cidade do México e Paris, apesar de não reconhecer ainda o estado de beligerância interna – que é o usual –, abriram uma importante polêmica, particularmente no que se refere ao respeito ao princípio da não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados (Ellacuría, 1981).

Vale agregar que para São Salvador o apoio financeiro, diplomático e militar de parte dos Estados Unidos era crucial. Os militares salvadorenhos eram incapazes de derrotar os guerrilheiros e/ou reconquistar a terceira parte do território na qual aqueles tinham uma presença mais ativa. Outras importantes fontes de assistência econômica externa para o governo era a Venezuela, devido às coincidências ideológicas entre os governos democratas-cristãos de José Napoleón Duarte e de Luis Herrera Campins.

⁹ “Declaração Conjunta Mexicano-Francesa sobre El Salvador”, Cidade do México e Paris, 28.8.1981, Estudios Centroamericanos, Año XXXVI, N° 395, septiembre de 1981, p. 916.

Finalmente, parece importante apontar a notória hostilidade de São Salvador frente ao apoio – aberto ou encoberto – de Manágua e de Havana aos guerrilheiros da FMLN. Por razões óbvias, as relações políticas bilaterais com a Nicarágua sandinista foram muito tensas. Isso não só pelas notórias divergências ideológicas entre ambos os regimes, mas também pelo alegado tráfico de armas em benefício da FMLN, através do Golfo de Fonseca, por via aérea ou através da fronteira com Honduras. Em compensação, São Salvador terminou respaldando a luta anti-sandinista dos “contras”.

Cumprе acrescentar que as relações bilaterais brasileiro-salvadorenhas também foram atingidas pelo conflito no país centro-americano. Em termos gerais, o governo brasileiro, então dirigido pelo general João Figueiredo, adotou uma política de escrupulosa adesão ao princípio da não-intervenção nos assuntos salvadorenhos. Ao mesmo tempo, é possível verificar o considerável empenho da diplomacia salvadorenha em romper o seu virtual isolamento internacional e intensificar a suas relações com o Brasil. Com efeito, o governo de José Napoleón Duarte desejava incrementar a legitimidade externa do seu mandato mediante a assinatura de acordos de cooperação técnica e comercial, incluindo a abertura de uma linha de crédito destinada à importação de produtos brasileiros – sendo que, em julho de 1981, Brasília comunicou a São Salvador a decisão de outorgar uma linha de crédito no montante de 20 milhões de dólares destinada à importação de bens e serviços brasileiros.¹⁰ Mesmo assim, parece importante reconhecer que o governo burocrático-autoritário brasileiro conseguiu resistir às intensas pressões domésticas e externas – particularmente

¹⁰ Ramiro Saraiva Guerreiro a Fidel Chávez Mena, Comunicação Oficial, Brasília, 29.7.1981, AHMRE. Outras áreas de cooperação bilateral eram as seguintes: energia, telecomunicações, maquinária agrícola, e eventual transferência de material de emprego militar de fabricação brasileira para El Salvador.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

estadunidenses e argentinas – em favor de uma maior identificação com a Junta cívico-militar salvadorenha.

3. O conflito salvadorenho e os processos negociadores de Contadora e de Esquipulas

Existe um consenso virtualmente consagrado sobre a exemplar resolução do conflito regional centro-americano, em geral, e especificamente salvadorenho, sob os auspícios dos processos negociadores de Contadora e de Esquipulas. Ambos processos negociadores são paradigmáticos dado que permitiram a simultânea pacificação e democratização de El Salvador e de outros países do istmo centro-americano. Nesse sentido, Contadora e Esquipulas são fundamentais para os fins deste trabalho, inclusive porque a partir de 1983 a política salvadorenha e centro-americana do Brasil engajou-se de forma bastante evidente, sistemática e persistente em ambos os processos (Ramírez, 1986).

Resumidamente o processo negociador de Contadora foi impulsionado inicialmente por quatro países: Colômbia, Panamá, México e Venezuela – sendo que em 1985 foi constituído o denominado Grupo de Apóio integrado pelos seguintes países: Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. O processo negociador de Contadora pode ser entendido como o conjunto de esforços diplomáticos destinados a alcançar uma saída negociada para o conflito regional, além de estimular o desenvolvimento sócio-econômico dos povos do istmo e opor-se às aspirações hegemônicas das superpotências; tudo isso no contexto global da Segunda Guerra Fria. Em conseqüência, o processo negociador de Contadora erigiu-se em uma extraordinária experiência de consenso e

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

coordenação política entre Estados latino-americanos e caribenhos. Note-se, ainda, que a iniciativa diplomática multilateral em questão, dado o seu estrito apego aos princípios fundamentais do Direito Internacional, o seu caráter flexível e ao convincente diagnóstico das origens e evolução do conflito regional no istmo, rapidamente despertou o interesse e o respaldo de um expressivo número de atores da sociedade internacional (Frohmann, 1990).

A partir da sua fundação, em janeiro de 1983, e até sua dissolução oficial, em março de 1990, o processo negociador de Contadora sofreu altos e baixos – dada a complexidade do conflito regional em questão. Convém ressaltar que neste estudo analisa-se somente o período entre 1983 e 1986, durante o qual os Grupos de Contadora e de Apoio foram mais ativos. Logo, a partir de 1987, com o processo negociador de Esquipulas em marcha, os países membros dos Grupos de Contadora e Apoio, sem prejuízo de continuar impulsionando suas próprias iniciativas, inclinaram-se a prestigiar o esforço diplomático dos próprios governos da América Central em procura de uma solução justa, equilibrada, honrosa e duradoura para o conflito regional (veja-se o Quadro 1).¹¹

Quadro 1: Sinopse do processo negociador de Contadora

Acontecimento	Lugar e data
---------------	--------------

¹¹ Cumpre acrescentar que a posição do governo salvadorenho diante do processo negociador de Contadora era bastante ambígua. Sendo que em público São Salvador expressou muitos elogios aos esforços mediadores latino-americanos. Porém, na prática o governo de Duarte incorporou-se no chamado Grupo de Tegucigalpa (junto com a Guatemala, Honduras e a Costa Rica todos eles aliados norte-americanos) de acentuada orientação conservadora e contrarrevolucionária.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

Comunicado de Contadora, oferecendo os seus "bons ofícios" para procurar a pacificação, segurança e cooperação no istmo centro-americano.	Panamá, 9.1.1983
Declaração de Cancun, enunciado a lógica da "tese de Contadora".	México, 17.7.1983
Documento de Objetivos.	Panamá, 9.9.1983
Normas para a execução dos compromissos assumidos no Documentos de Objetivos.	Panamá, 21.12.1983
Ata de Contadora para a Paz e a Cooperação na América Central (primeira versão).	Panamá, 11.6.1984
Conferência de São José, entre representantes dos governos da América Central, dos países membros do Grupo de Contadora e da Comunidade Econômica Européia (inclusive a Espanha e Portugal).	Costa Rica, 28-29.9.1984
Resolução 39/4, da Assembléia Geral da ONU de 1984, manifestando respaldo político-diplomático à capacidade negociadora do Grupo de Contadora.	Estados Unidos, 26.10.1984
Criação do Grupo de Apoio, integrado pela Argentina, Brasil, Peru e Uruguai.	Peru, 29.7.1985
Mensagem de Caraballeda para a paz, a segurança e a democracia na América Central.	Venezuela, 12.1.1986
Reunião Contadora-Estados Unidos.	Estados Unidos, 10.2.1986
Comunicado de Punta del Este.	Uruguai, 28.2.1986
Ata de Contadora para a Paz e a Cooperação na América Central (versão final).	Panamá, 6- 7.6.1986
Declaração de Nova York.	Estados Unidos, 1.10.1986
Criação do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política ou Grupo do Rio (GRIO).	Brasil, 18.12.1986
Visita conjunta Contadora/Apoio/ONU/OEA a América Central.	América Central, 19-20.1.1987
Declaração de Buenos Aires, manifestando apoio à capacidade negociadora do processo negociador de Esquipulas.	Argentina, 14.4.1987

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

Dissolução oficial do Grupo de Contadora.	México, 30.3.1990
---	----------------------

Fonte: Elaboração própria.

Esquipulas é uma pequena comunidade localizada na Guatemala, muito próxima das fronteiras com El Salvador e Honduras. Entretanto, para os fins deste artigo o processo negociador de Esquipulas é sumamente importante dado que esse foi o conjunto mais ou menos articulado de ações político-diplomáticas que, com o apoio internacional – do Brasil e de outros países, de organismos internacionais e de atores transnacionais –, terminou dando fim à situação de guerra, tensão e desconfiança recíproca entre vários atores em competição ideológica, política e estratégica em El Salvador, em particular, e outros países centro-americanos, em geral (veja-se Quadro 2).

Sob uma perspectiva abrangente, o processo negociador de Esquipulas estendeu-se entre 1986 e 1996 – sendo que alguns compromissos ainda estão sendo implementados. Esquipulas pode ser considerado como um dos mais recentes mecanismos político-diplomáticos surgidos na América Central para resolver disputas intra-regionais. Também, pode ser compreendido como uma manifestação da persistência do ideal de integração econômica, política e social que continua existindo no istmo. Em suma, Esquipulas, seguindo a brecha aberta por Contadora, pode ser entendido com base na aspiração à autodeterminação e em função da oposição frente às espúrias pressões hegemônicas de potências extra-regionais.

Convém acrescentar que usualmente os estudos sobre o processo negociador de Esquipulas identificam duas fases. A Fase I abarcaria as negociações de caráter regional, mediante o diálogo político-diplomático

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

multilateral direto entre os próprios governos da América Central. Destacando-se, nesta primeira fase, os líderes do próprio istmo centro-americano, tais como os Presidentes Oscar Arias Sánchez, da Costa Rica, e Vinicio Cerezo Arévalo, da Guatemala, que simultaneamente fizeram as vezes de negociadores e mediadores – ou conciliadores.

Posteriormente, durante a Fase II, o processo de Esquipulas foi “nacionalizado”, especialmente nos países onde existiam conflitos armados internos: isto é, El Salvador, Nicarágua e Guatemala. Este segundo momento do processo de Esquipulas gozou das competentes labores mediadoras dos Secretários Gerais da ONU, Javier Pérez de Cuellar e Boutros Boutros-Ghali (e os seus Representantes), e a presença de expressivas operações de manutenção da paz da ONU, que cumpriram, de maneira eficiente, o papel de Outsider-Neutral, terminou sendo determinante para o relativo êxito das negociações de paz e a posterior pacificação, democratização, reconciliação e reconstrução nacional.

Afinal é possível verificar um balanço geral positivo e construtivo no processo negociador de Esquipulas, seja na sua dimensão regional ou nos distintos casos nacionais, particularmente no que diz respeito às saídas negociadas dos conflitos armados internos em El Salvador, na Nicarágua e na Guatemala.

Com base em tais constatações, parece evidente que são irreversíveis os processos de democratização, de reconciliação nacional e de pacificação nos cinco países no istmo.¹² Isso permite verificar, com

¹² Isso continua sendo válido, apesar de alguns percalços, ambigüidades e contradições na implementação de certos compromissos pactuados – sobretudo naqueles compromissos relacionados com a “desmilitarização das sociedades” da América Central. Contudo, tais dificuldades não deixam de refletir as complexas e profundas transformações econômicas, políticas e sociais que continuam se desenvolvendo nos países do istmo, a partir da assinatura do Acordo de Esquipulas II (em agosto de 1987).

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

satisfação, que o processo negociador de Esquipulas terminou sendo coroado com sucesso, prestígio e legitimidade doméstica e internacional.

Em tal sentido, parece pertinente concluir que Esquipulas – entendido como processo e como ideal – continua sendo uma experiência de considerável relevância na história das relações internacionais contemporâneas. Sem esquecer que o Brasil, junto com outras nações do continente (e de outros continentes), contribuiu de maneira notável para fortalecer e consolidar o processo de pacificação e democratização.

Quadro 2: Sinopse do processo negociador de Esquipulas

Acontecimento	Lugar e data
Fase I: os acordos regionais	
Esquipulas I, revitalização do diálogo político-diplomático multilateral direto entre os próprios governos da América Central.	Guatemala, 24-25.5.1986
Esquipulas II, aprovação do Procedimento para estabelecer a paz firme e duradoura na América Central.	Guatemala, 6-7.8.1987
Esquipulas IV, os governos centro-americanos se comprometem com a democratização da região, e o governo da Nicarágua aceita adiantar as eleições gerais para o dia 25 de fevereiro de 1990.	El Salvador, 13-14.2.1989
Esquipulas V, propõe-se a desmobilização dos contra-revolucionários nicaragüenses e a criação de um novo mecanismo de controle e verificação da implementação dos acordos (dando origem à Missão de Observadores das Nações Unidas na América Central – ONUCA).	Honduras, 5-7.8.1989
Queda do Muro de Berlim.	Alemanha, 9.11.1989
Esquipulas VI, condena às atividades insurgentes da FMLN.	Costa Rica, 10-12.12.1989

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

Fase II: solução negociada dos conflitos armados internos	
O caso de El Salvador	
Encontro em La Palma.	15.10.1984
Encontro em Ayagualo	30.11.1984
Ofensiva estratégica da FMLN.	El Salvador, 11.11.1989
Acordo de Genebra, com propósito de: "dar fim ao conflito armado pela via política o mais rapidamente possível, promover a democratização do país, garantir o respeito irrestrito dos direitos humanos e reunificar a sociedade salvadorenha."	Suíça, 4.4.1990
Acordos de Paz de El Salvador ou Acordo de Chapultepec.	México, 16.1.1992
Desmobilização de a estrutura militar da FMLN, que passa a ser um partido político legalmente constituído e reconhecido.	El Salvador, 15.12.1992

Fonte: Elaboração própria.

4. A política brasileira diante do conflito salvadorenho e centro-americano (1985-1992)

A decisão do governo do Presidente José Sarney de integrar o Brasil no processo negociador de Contadora – como membro do Grupo de Apoio –, bem como os expressivos aportes brasileiros no marco do processo negociador de Esquipulas, terminaram erigindo-se em atos de vontade político-diplomáticos sumamente relevantes na formulação e implementação da política brasileira diante do conflito salvadorenho, em particular, e do conflito centro-americano, em geral. De fato, não é exagerado afirmar que desde então – ou melhor, desde 1983 – a parte mais substancial e significativa da política salvadorenha e centro-americana de Brasília passou a ser canalizada, orientada e executada

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

levando em consideração a lógica e as políticas emanadas dos processos negociadores supracitados (Aleixo, 1985; Correa, 1996).

A incorporação da política salvadorenha e centro-americana de Brasília aos processos negociadores de Contadora e Esquipulas explicaria-se por uma série de ponderações que incluíam: o firme e sistemático empenho do governo do Presidente Sarney e sucessores – Collor, Franco, Cardoso e Lula – por respaldar ativamente os assim chamados "novos" processos de concertação e coordenação política entre Estados latino-americanos e caribenhos, as crescentes pressões domésticas – especialmente no debate parlamentar –, e sobretudo as evidentes convergências entre o que aqui se há chamado de "tese brasileira" sobre a origem, a evolução e os possíveis mecanismos de resolução para o conflito regional na América Central, por um lado, e a "tese de Contadora" e o "espírito de Esquipulas", por outro (Camargo, 1985; Lima, 1990).

Com efeito, a documentação resgatada no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE) permite constatar que a lógica da política brasileira frente ao conflito regional na América Central era convergente com a plataforma política, ética e filosófica que inspirou o processo negociador de Contadora. Vale insistir que a "tese de Contadora" colocou, basicamente, que o conflito regional originou-se nas carências econômicas e sociais que historicamente têm prostrado a região no subdesenvolvimento. Ao mesmo tempo, os membros do Grupo de Contadora resistiam em conceber o conflito regional como o resultado da transferência mecânica da lógica e das políticas inspiradas no processo de rebipolarização das relações internacionais. A "tese de Contadora" também rejeitava o uso de medidas de força, porque considerava que tais medidas coercitivas, além de serem ilegítimas,

antijurídicas e imorais, afastariam a possível resolução negociada e pacífica do conflito.

Entretanto, algumas das primeiras definições do que se pode chamar a “tese brasileira” sobre a origem, a evolução e os possíveis mecanismos de resolução para o conflito regional na América Central foram enunciadas quando o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, nas suas conferências na Escola Superior de Guerra (ESG), reconheceu, categoricamente, “a natureza estrutural e sistêmica dos problemas que afligem os países daquela região, cujo encaminhamento requer um conjunto de medidas de caráter socioeconômico, inclusive no plano da assistência externa.”¹³ Todavia, desde 1980, no Itamaraty constatou-se que:

A instabilidade é traço estrutural na região centro-americana e suas raízes são sistêmicas: pobreza, super-população, formas oligárquicas de governo, precariedade dos aparatos institucionais, etc. Os fenômenos de transformação obedecem a dinâmica própria; não são induzidos do exterior. Há profunda diversidade entre as situações nacionais. A instabilidade pode ser explorada do exterior.

A América Central não é tradicionalmente área prioritária de ação diplomática brasileira. A presença política [do Brasil] na região é medida em termos de assistência, e nossas possibilidades são limitadas no momento. Acreditamos, porém, que é importante:

- (i) apoiar soluções de consenso e que respeitem o princípio de não-intervenção nos assuntos internos [de outros Estados];
- (ii) colaborar com os países mais diretamente envolvidos no encaminhamento das questões regionais [isto é, o México e a Venezuela] dentro de nossas possibilidades;
- (iii) apoiar iniciativas que levem ao fortalecimento econômico da região e facilitem sua integração; e
- (iv) não descartar, a médio prazo, a possibilidade de formas bilaterais de aproximação mais intensas.¹⁴

¹³ Ramiro Saraiva Guerreiro, “Conferência do Chanceler Saraiva Guerreiro na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 25 de maio de 1983”, Resenha de Política Externa do Brasil, Nº 37; pp. 75-87.

¹⁴ “América Central”, Memorando interno secreto (Doc. nº 104), 18.9.1980, AHMRE: Pasta Especial.

Do texto anterior parece importante ressaltar o diagnóstico estrutural e sistêmico que a diplomacia brasileira adotou sobre as causas dos conflitos sociopolíticos imperantes no istmo. Note-se, também, o reconhecimento da baixa prioridade da região da América Central na ação diplomática brasileira global, bem como a favorável disposição para apoiar iniciativas diplomáticas multilaterais de outros Estados latino-americanos com maior experiência nos assuntos do istmo – especialmente do México e da Venezuela, sempre e quando tais iniciativas fossem fundamentadas nos princípios centrais do Direito Internacional.

Também, em 1983, entre as instruções à delegação brasileira que participaria da XXXVIII Sessão da Assembléia Geral da ONU, se destacaram algumas considerações sobre a posição brasileira frente ao conflito regional na América Central, sublinhando-se, por exemplo, que:

- α) os problemas da América Central derivam de causas históricas, relacionadas com a manutenção de estruturas econômicas desequilibradas e socialmente injustas, e se vinculam à crise econômica mundial;
- β) não podem, portanto, ser consideradas apenas do ângulo da confrontação ideológica ou do recurso a soluções de força;
- χ) a transferência de tensões para os países do Terceiro Mundo perturba os esforços para resolvê-los;
- δ) a base para o entendimento está, de um lado, na busca do diálogo construtivo e da solução pacífica de controvérsias, e de outro no respeito aos princípios e propósitos da Carta da ONU (não-uso da força, direito à independência, integridade territorial e soberania dos Estados, e a não-ingerência em seus assuntos internos);
- ε) é necessário circunscrever as tensões existentes na região [às] suas causas específicas, enunciadas na letra a) acima;
- φ) o encaminhamento das soluções cogitadas deve dar prioridade aos interesses nacionais dos países diretamente afetados, sem qualquer interferência externa; e
- γ) os esforços de paz e conciliação devem ser conduzidos principalmente pelos países latino-americanos, que, por seus contatos mais intensos e sua proximidade geográfica estão em melhores condições para o

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

encaminhamento de soluções adequadas. Todo apoio deve ser prestado, nesse contexto, ao Grupo de Contadora.¹⁵

No documento anterior insiste-se em que a origem e a evolução do conflito regional na América Central se fundamentava no desequilibrado e excludente estilo de desenvolvimento econômico e sociopolítico imperante durante demasiado tempo no istmo, e não no “expansionismo soviético-cubano” como se alegava em Washington. Também, na urgente necessidade de sustentar iniciativas diplomáticas – como a impulsionada pelo Grupo de Contadora – tendentes a conseguir uma saída negociada e fundamentada nos princípios do Direito Internacional, para o conflito regional.

Mais claro ainda, e apesar de parecer repetitivo, é citar – por extenso – o que corresponde ao conflito regional na América Central nas instruções gerais do Itamaraty à delegação brasileira que participaria da XXXIX Sessão da Assembléia-Geral da ONU. Citação que tem como propósito erigir-se em evidência documental que proporcione alguma consistência, por um lado, ao que pode ser chamado de a “tese brasileira” sobre o conflito regional na América Central, e, por outro lado, às afinidades de tal “tese brasileira” com a “tese de Contadora” sobre o tema. Dessa forma, em agosto de 1984, foi informado à delegação que participaria na Assembléia-Geral da ONU que:

A posição do Governo brasileiro, no tocante à crise centro-americana, obedece às linhas gerais de nossa política externa: estrita observância dos princípios fundamentais expressos na Carta das Nações Unidas, em particular os relativos à autodeterminação dos povos e à não-ingerência nos assuntos internos de outros países. Dessa forma, a solução pacífica das controvérsias representa, segundo a ótica brasileira, a única solução viável para os conflitos regionais.

¹⁵ “XXXVIII Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas/ Instruções Gerais”, Confidencial, Brasília, s.d. [circa, 1.9.1983], AHMRE: Cx 275.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

O Brasil tem reiterado, ademais, que os problemas da América Central exigem soluções locais que levem em consideração os fatores estruturais da crise, cabendo aos povos centro-americanos encontrar mecanismos que conduzam à paz e segurança. A complexidade da crise e as deficiências estruturais da região necessitam, portanto, de medidas endógenas que evitem a internacionalização das disputas ou a polarização ideológica no âmbito da confrontação Leste-Oeste.

A tradição pacificadora do Sistema Interamericano tem recebido invariavelmente o apoio brasileiro, mas concedemos especial atenção às iniciativas do Grupo de Contadora na medida em que o protagonizam países latino-americanos tradicionalmente presentes no istmo. A Iniciativa de Contadora, ainda que padecendo de limitações práticas para a consecução da paz, é vista pelo Brasil, como a única alternativa inter-regional a uma solução de força. É exatamente nesse sentido que temos expressado com clareza nossa posição solidária à capacidade negociadora do grupo.

No entanto, a preocupação do Governo brasileiro traduz-se antes pelo acompanhamento da crise e pelo estímulo aos meios de pacificação do que por ações mais diretas no âmbito das negociações. Baseia-se, para tanto, na crença de que um número restrito de atores obterá resultados mais profícuos e concretos no processo da distensão e do diálogo. Apesar de, consciente de suas limitações e da reduzida presença que mantém na América Central, o Governo brasileiro considera que interessa a toda a comunidade internacional, mas sobretudo aos países americanos a questão do desenvolvimento econômico e do bem-estar da região centro-americana. Programas de cooperação econômica e o repúdio expresso a atos de agressão contra aqueles países fazem parte ainda da postura defendida pelo Brasil para o combate eficaz de suas dificuldades. Ilustra-o a participação brasileira do consenso que levou à aprovação da resolução da AGNU, em novembro de 1983, relativa à América Central, no parágrafo resolutivo terceiro: “condena os atos de agressão contra a soberania, a independência e à integridade territorial dos Estados da região que provocaram perdas de vidas humanas e danos irreversíveis à sua economia, impedido o atendimento das necessidades de desenvolvimento econômico de seus povos”.¹⁶

O texto anterior também é extremamente revelador sobre a lógica da política externa brasileira frente ao conflito regional na América Central, em geral, e frente ao processo negociador de Contadora, em particular. Também, é possível advertir os elementos centrais do que pode ser considerado a “tese brasileira” sobre a origem, a evolução e os possíveis mecanismos de resolução para o conflito regional na América Central,

¹⁶ Marco Antônio Diniz Brandão a Chefe, substituto, da DNU, Memorando confidencial-urgente (DNU/85), Brasília, 10.8.1984, AHMRE: Cx M 2 (4).

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

entre outros: (a) a constatação do caráter estrutural e sistêmico do conflito; (b) a necessidade de procurar uma saída negociada e congruente com os princípios do Direito Internacional; (c) a predisposição a participar mais ativamente de iniciativas multilaterais em favor da pacificação do istmo; (d) a oposição frente às aspirações hegemônicas e ao intervencionismo de potências extra-regionais, bem como a transferência das tensões, competição e confrontação entre as superpotências à América Central; (e) o reconhecimento da limitada influência do Brasil nos acontecimentos sócio-políticos, econômicos e estratégicos imperantes na América Central; e, (f) o reconhecimento das graves conseqüências internas e externas em todos os países do hemisfério – inclusive no próprio Brasil – que poderiam ser desencadeadas pelo agravamento das tensões no istmo (Wrobel, 1985).

Ao mesmo tempo, não é difícil advertir as convergências entre a “tese brasileira” e a “tese de Contadora”. Parece claro, então, que a “tese brasileira” e a “tese de Contadora” coincidiam, entre outras, nas seguintes afirmações: (1) o reconhecimento do caráter genuinamente latino-americano da iniciativa de Contadora; (2) o esforço de empregar métodos diplomáticos de conciliação e resolução de conflitos; (3) o estrito apego das gestões do Grupo de Contadora aos princípios fundamentais do Direito Internacional; e, (4) o enfoque global, isto é, econômico, político, social e estratégico, que fazia parte do processo negociador, e, que cristalizou-se nas diferentes versões da Ata de Contadora para a paz e a Cooperação na América Central.

Em suma, parece evidente a existência de afinidades entre a posição básica do Brasil frente ao conflito regional na América Central e a plataforma filosófica e política que orientou às gestões do Grupo de Contadora. Em tal sentido, não parece incorreto sugerir que as

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

expressivas congruências entre o que aqui tem sido chamado a “tese brasileira” e a “tese de Contadora” seriam particularmente significativas no processo de tomada de decisão que desembocou na integração do Brasil no Grupo de Apoio ao processo negociador de Contadora, a partir de julho-agosto de 1985.

5. A sociedade brasileira diante do conflito salvadorenho e centro-americano

As crescentes “pressões” de organizações sociais e políticas internas, particularmente no Parlamento também podem ter sido outra das razões que ajudariam a explicar o processo de tomada de decisão que culminou com a adesão do Brasil no Grupo de Apoio a Contadora. Note-se, ademais, que se bem não parece correto exagerar a importância ou influência de tais “pressões” de organizações sociais e políticas internas, tampouco parece prudente desdenhá-las ou desconhecê-las (Brigagão, 1985).

Inicialmente, parece pertinente destacar que as relações internacionais entre dois ou mais povos e Estados soberanos não se limitam aos contatos – mais ou menos permanentes – entre os representantes diplomáticos dos respectivos governos. Na realidade, existe uma série de vínculos transnacionais entre atores não oficiais de diferentes nacionalidades cuja relevância na sociedade internacional tem sido reconhecida por pesquisadores das relações internacionais desde o decênio de 1970, ou possivelmente desde antes. Algumas vezes tais atores não-estatais – isto é: empresários, meios de comunicação, organismos internacionais, organizações políticas e sociais, instituições

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

religiosas, etc. – provocam alterações significativas na política exterior de um Estado, devido a múltiplas razões (Wrobel, 1985).

Paralelamente, neste estudo compartilha-se a tese que sugere que as políticas exteriores podem (ou devem) ser analisadas como parte da política geral de governos historicamente condicionados por um conjunto articulado de fatores, pressões ou forças. Incluindo-se, entre estas últimas, as relações de poder no interior de um sistema político dado, o grau de desenvolvimento econômico e sociopolítico, as influências ideológicas, o potencial militar, entre outros.

Adicionalmente, é sumamente importante ter presente que, no contexto da Segunda Guerra Fria, muitas vezes as organizações sociais e políticas de um país – com uma determinada tendência ideológica – podiam terminar identificando-se ou demonstrando simpatia por forças sociais e políticas afins em outros países, especialmente quando se tratava de regiões onde as diferentes forças se debatiam em conflito aberto, como era, entre outros, o caso de El Salvador e da América Central.

Dessa forma, é extremamente estimulante constatar que no Brasil, como na maioria das nações latino-americanas e caribenhas, as organizações sociais e políticas – centrais sindicais, o mundo acadêmico, partidos políticos, organizações de estudantes e profissionais, instituições religiosas, etc. – não ficaram indiferentes frente aos dramáticos acontecimentos imperantes em El Salvador e na América Central. E, mais ainda, que as manifestações de tais forças sociais e políticas terminaram sendo, no mínimo, conhecidas pela diplomacia brasileira, devido a relatórios elaborados para o Itamaraty por diferentes organismos de segurança do Estado (Brigagão, 1985; Camargo, 1985).

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

Particularmente interessante para os fins deste artigo é constatar a alta relevância que assumiu o conflito salvadorenho e o conflito centro-americano entre os parlamentares brasileiros, bem como as crescentes “pressões” que os representantes do povo do Brasil começaram a exercer sobre o próprio Itamaraty, procurando quebrar o que alguns Deputados Federais e Senadores consideravam o “silêncio”, a “timidez” e/ou o “desinteresse” da diplomacia brasileira diante dos graves problemas sociopolíticos, econômicos e estratégicos do istmo centro-americano. Ao mesmo tempo, o debate parlamentar ressaltou, de modo persistente, a necessidade de promover a integração do Brasil nos processos negociadores de Contadora e Esquipulas.

Efetivamente, em comparação com outras experiências autoritárias latino-americanas e caribenhas, uma das particularidades do ciclo militar brasileiro 1964-1985 foi a tolerância do Poder Executivo com um Poder Legislativo integrado por Deputados Federais e Senadores selecionados em processos eleitorais mais ou menos competitivos e transparentes. Em todo caso, tratou-se de um Parlamento com condições, possibilidades e funções um tanto restritas, porém aberto a um debate parlamentar bastante sofisticado – sobretudo no que se refere aos assuntos internacionais –, no qual a oposição parlamentar participou de maneira notória.

Durante os governos dos generais Geisel e Figueiredo, o Parlamento esteve integrado por uma maioria governista de Deputados Federais e Senadores identificados com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e mais tarde com o Partido Democrático Social (PDS). Por sua parte, a minoritária oposição parlamentar congregou-se, inicialmente, em torno do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o qual posteriormente deu lugar ao Partido do Movimento Democrático

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

Brasileiro (PMDB). Mais tarde, no marco do processo de “abertura” social e política brasileira, a oposição parlamentar disseminou-se com a presença de parlamentares identificados com “novas” organizações políticas opositoras, especialmente com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), entre outros.

Paralelamente, parece importante destacar que tradicionalmente a influência dos Parlamentos – particularmente dos Parlamentos latino-americanos – nos processos de tomada de decisões sobre política exterior tem sido, de maneira geral, bastante limitada, normalmente reduzida à aprovação de tratados internacionais assinados pelo Poder Executivo e à autorização para que o Poder Executivo declare a guerra e faça a paz. É possível atribuir isso à forma presidencialista de governo imperante em muitos países da região, segundo a qual, as relações exteriores e a política exterior do Estado, corresponde – de modo praticamente exclusivo – ao Poder Executivo.

Contudo, dada a sensibilidade das temáticas internacionais e o seu impacto global na evolução econômica, política e estratégica do Estado, para os governos e para as oposições políticas pode ser importante construir e manter consensos de Estado sobre assuntos de política exterior. Por esse e outros motivos, muitas das iniciativas diplomáticas do governo do Presidente Geisel – tais como o reconhecimento dos governos socialistas da Angola e da República Popular de China, o voto anti-sionista em foros globais, a política anti-apartheid, a política nuclear autônoma, etc. – foram muito bem recebidas e inclusive respaldadas pela oposição parlamentar. Dessa forma, e como os próprios parlamentares de oposição afirmaram em várias oportunidades, a

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

“progressista” política exterior do governo Geisel foi um dos poucos âmbitos de política geral de todo o ciclo autoritário 1964-1985 no qual o governo e a oposição parlamentar concordaram (quase) plenamente.

A partir de 1979, quando o general Figueiredo aceitou à Presidência da República, a diplomacia brasileira estava, aparentemente, disposta a manter os rasgos gerais do chamado “pragmatismo responsável” na política exterior e, em consequência, também a garantir um mínimo de consenso, legitimidade e apoio – inclusive da oposição – no Parlamento. No entanto, a partir de 1983, o consenso situacionismo-oposição, em matéria de política exterior, começou a desvanecer-se devido, entre muitas outras razões, ao vigoroso e persistente questionamento da oposição parlamentar ao – aparente – realinhamento da política exterior brasileira aos desígnios hegemônicos de Washington, sobretudo no que diz respeito à gestão da crise da dívida externa brasileira e à “timidez” ou “silêncio” do governo com relação ao conflito regional imperante na América Central, em geral, e ao conflito salvadorenho, em particular.

Com efeito, o conflito regional na América Central – inclusive o salvadorenho – terminou sendo objeto de um debate parlamentar muito mais persistente, intenso e sofisticado do que poderia se imaginar. Os anais do Senado Federal e, sobretudo, os anais da Câmara dos Deputados registram uma série de referências, discursos e debates extremamente enriquecedores sobre as percepções dos líderes dos diferentes partidos políticos com representação no Parlamento, durante todo o período que é abordado no presente estudo.

As principais características do debate parlamentar brasileiro sobre o conflito regional imperante na América Central foram: primeiro, o considerável domínio e interesse sobre o particular demonstrado pelos

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

representantes da minoritária oposição parlamentar (inicialmente do MDB, e mais tarde do PMDB, PDT, PTB, PT, PCdoB). Segundo, o debate parlamentar sobre a conjuntura centro-americana foi muito mais consistente na Câmara dos Deputados que no Senado Federal.¹⁷

Terceiro, o debate parlamentar sobre o conflito regional na América Central girou em torno de quatro tópicos chaves: (i) o persistente repúdio frente à estratégia de conflito de baixa intensidade (ou guerra de desgaste) implementada pela administração Reagan para pressionar militarmente a Nicarágua sandinista; (ii) a solidariedade das bancadas opositoras ao regime sandinista e, em menor medida, à causa dos guerrilheiros salvadorenos; (iii) o questionamento à “excessiva timidez”, à “pouca clareza e firmeza”, ao “silêncio” e/ou às “vacilações” do governo brasileiro em relação ao conflito regional; e, (iv) as constantes demandas para que o governo brasileiro – observando os princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos – prestigiá-se às propostas diplomáticas destinadas a conseguir uma solução negociada para os complexos conflitos do istmo. Adicionalmente, os parlamentares brasileiros tomaram interessantes iniciativas destinadas a exercer um maior controle sobre a política exterior do país através de: a constante pressão sobre o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro; o intercâmbio de mensagens com organizações nacionais e internacionais – incluindo mensagens aos seus pares do Congresso dos Estados Unidos, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, a representações diplomáticas acreditadas em Brasília, e aos Chefes de Estado do Brasil e

¹⁷ Vale destacar que, entre 1983 e 1985, os parlamentares que demonstraram-se mais interessados no conflito regional na América Central foram os Deputados Federais: Jackson Barreto (PMDB-SE), Cristina Tavares (PMDB-PE), Márcio Santilli (PMDB-SP), João Herrmann (PMDB-SP), Aloísio Bezerra (PMDB-SP), José Carlos Teixeira (PMDB-SE), Jacques D’Ornellas (PDT-RJ), Amaury Müller (PDT-RS), Brandão Monteiro (PDT-RJ), José Genoíno (PT-SP), Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP) e José Lourenço (PDS-BA); e, os Senadores: Henrique Santillo (PMDB-GO) e Roberto Saturnino (PDT-RJ).

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

de outras nações – demandando o respeito à soberania da Nicarágua e a observância dos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos; e inclusive realizando visitas individuais e/ou coletivas aos países do istmo centro-americano.

E, quarto, as tendências do debate parlamentar brasileiro sobre o tema também deram lugar a uma crescente conscientização dos seus colegas – especialmente, daqueles localizados no “centro” do espectro político parlamentar – sobre a necessidade de tomar alguma iniciativa com o propósito de evitar que uma escalada no istmo pudesse terminar provocando um conflito regional de imprevisíveis conseqüências na América Latina e no Caribe, e inclusive no mundo. Tudo isso, vale insistir, no contexto global da fase de bipolaridade rígida da Segunda Guerra Fria.

A conscientização dos seus colegas parlamentares localizados no “centro” do espectro político pode ter sido muito mais importante do que normalmente poder-se-ia pensar. É possível que a ativa participação de vários Deputados Federais e Senadores da ala “progressista” do PMDB nos debates em questão eventualmente se refletissem nos discursos e na plataforma política do também peemedebista e candidato presidencial Tancredo Neves, no marco geral do processo de transição à democracia no Brasil.

Entre 1987 e 1992, no marco do processo negociador de Esquipulas, tampouco faltaram referências de parte dos Parlamentares e de lideranças de outras organizações sociais e políticas do país sobre a necessidade de “pressionar” o governo e a diplomacia brasileira com o propósito de: (a) continuar opondo-se às aspirações hegemônicas das superpotências no istmo centro-americano, (b) à suma importância de que todas as partes envolvidas no processo negociador de Esquipulas

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

cumprissem cabalmente os seus respectivos compromissos, (c) à urgência de conseguir a paz, através do diálogo construtivo, especialmente nos casos da Nicarágua, de El Salvador e da Guatemala, e (d) em geral, à importância de que o Brasil continuasse desenvolvendo uma ativa e solidária participação no marco do processo negociador de Esquipulas. Convém acrescentar que tais esforços foram encabeçados pelos Deputados Federais, Senadores e/ou Constituintes Amaury Müller (PDT-RS), Florestan Fernandes (PT-SP), Aluizio Bercerra (PMDB-AC), Irma Passoni (PT-SP), Cristina Tavares (PSDB-PE), Iram Saraiva (PMDB-GO), Fernando Sant'Anna (PCB-BA), Luiz Inácio Lula da Silva (PT-SP), Eduardo Suplicy (PT-SP), Benedita da Silva (PT-RJ), entre outros.

6. De La Palma a Chapultepec: comentários sobre a simultânea pacificação e democratização de El Salvador

A pacificação e democratização de El Salvador pode ser estudada no marco geral do processo negociador de Esquipulas. Ao analisar a trajetória dos contatos entre o governo e a FMLN, iniciados na aldeia de La Palma (outubro de 1984) e culminados no Acordo de Paz assinado em Chapultepec (México, janeiro de 1992), parece importante lembrar que o conflito salvadorenho caracterizou-se durante toda a década de 1980 por um virtual equilíbrio estratégico entre as forças beligerantes. Isto é, de um lado, o exercito guerrilheiro (integrado por 15 mil combatentes) e o exército nacional (integrado por 50 homens, com sistemático apoio de Washington). Cumpre destacar também que a FMLN persistentemente exerceu controle e presença em não menos de um terço do território salvadorenho – inclusive no famoso morro de

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

Guazapa, localizado na periferia de São Salvador. Ademais, a FMLN se destacou pela sua alta capacidade de organização logística, pela consistente disciplina, moral e treinamento dos seus militantes, e pela simpatia da luta entre diferentes segmentos da sociedade local (Vilas, 1998).

Por essas e outras razões, a elite revolucionária da FMLN, sem se recusar a negociar com os governos dos presidentes José Napoléon Duarte (1984-1989) e Alfredo Cristiani (1989-1994), demandou uma agenda e procedimentos de negociação relativamente complexos e abrangentes. Acontece que a guerrilha salvadorenha insistia na legitimidade da sua luta revolucionária e em sua qualidade de “força política representativa”, como reconhecido na declaração conjunta mexicano-francesa anteriormente mencionada. Nessa linha, a FMLN considerava-se um ator legítimo e internacionalmente reconhecido, demandando uma autêntica democratização política, social e econômica do país, além da depuração do exército e o castigo dos responsáveis por brutais atos como o assassinato de Oscar Arnulfo Romero (1980), o “desaparecimento” da cúpula da Frente Democrática Revolucionária (1980), a martirização de freiras norte-americanas, o massacre do Rio Sumpul e a chacina de El Mozote (1981), dentre outros. Em outras palavras, a FMLN exigia uma participação qualificada nas negociações para uma eventual pacificação e democratização de El Salvador.

Paralelamente, os governos salvadorenhos – fortemente condicionados por Washington e pela direita local – demandavam da FMLN “terminar com a luta armada, incorporar-se ao processo democrático e reconhecer a autoridade constitucional das Forças Armadas.”¹⁸ Dessa forma, o diálogo direto entre o governo e a FMLN

¹⁸ [Mário] Dias Costa ao MRE, Telegrama 55 (confidencial-urgente), São Salvador, 27.2.1989, AHMRE.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

com vistas a conseguir uma solução política para o conflito foi, inicialmente – isto é, entre 1984 e 1989 –, bastante improdutivo. Sob a perspectiva da teoria de resolução de conflitos poderia afirmar-se que as incompatibilidades e a ilusão de poder ganhar a guerra continuavam dominando a atitude de ambos os beligerantes.

Mesmo assim, parece importante registrar os iniciais contatos entre as partes em La Palma (15 de outubro de 1984) e Ayagualo (30 de novembro de 1984). Em relação ao encontro direto entre os atores em conflito na aldeia de La Palma a Embaixada brasileira informou ao Itamaraty que “Após cinco horas de conversa, as partes beligerantes consideram positivo esse primeiro encontro e comprometem-se a renová-lo na segunda quinzena do mês.” Acrescentando seguidamente que “Os mais variados setores de opinião declaram-se satisfeitos e esperançosos com o encaminhamento político dos enfrentamentos que há cinco anos ensangüenta e pauperiza o país, reconhecendo ser a paz em El Salvador, hoje, mais que anseio geral, necessidade absoluta.”¹⁹ Contudo, no encontro de Ayagualo as partes não logram entendimentos mínimos e o terceiro encontro, inicialmente previsto para ser realizado no início de 1985, na comunidade de Sensori, terminou sendo suspenso. Posteriormente, os contatos para humanizar o conflito lograram certos acordos mínimos, porém, a lógica da pax romana superava amplamente a noção de pax opus justitiae.

Paradoxalmente, acabou sendo a dramática ofensiva estratégica da FMLN na capital e no resto do país, implementada a partir do dia 11 de novembro de 1989, e às vezes chamada de o “Tet salvadorenho”, o evento que gerou o impulso decisivo para lograr um verdadeiro processo de negociação objetivando a pacificação e democratização do país.

¹⁹ [Mário] Dias Costa ao MRE, Telegrama 571 (Confidencial), São Salvador, 7.11.1984, AHMRE.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

Cumpramos acrescentar que ainda é objeto de debate definir se a ofensiva da FMLN tinha como propósito derrubar o ditatorial governo de Alfredo Cristiani ou fazer uma vigorosa demonstração de força e de poderio político-militar. Vale comentar que, em 15 de novembro, a Embaixada brasileira enviou ao Itamaraty uma dramática mensagem informando o seguinte: “O ataque da FMLN à capital e demais cidades de todo o país é global, indiscriminado e interrupto desde sábado, havendo crescido em intensidade ontem à noite, com a perspectiva de que esta noite será ainda pior.” Seguidamente “A capital encontra-se totalmente deserta, sem movimento de civis ou autoridades, a não ser os que se deslocam em veículos militares ou da Cruz Vermelha, estes últimos também considerados objetivos pelos rebeldes.” Também que “Os rebeldes, por sua vez, isolaram mediante barricadas os bairros mais populares e populosos da capital e se entrincheiram em casas particulares onde se abastecem dos alimentos que encontram e se dissimulam como fregueses anônimos.”²⁰

Seja como for, a partir da crise de novembro de 1989, e sob os auspícios do Secretário Geral da ONU, Embaixador Javier Pérez de Cuellar, iniciou-se um complexo processo de negociação que culminou em 1992 com a pacificação e democratização de El Salvador, bem como com a desmobilização da estrutura militar da FMLN e sua incorporação no sistema político e social do país.

Com efeito, em 4 de abril de 1990, os beligerantes assinaram o compromisso de Genebra com intuito de iniciar um abrangente processo de negociação objetivando “pôr fim ao conflito armado pela via política o

²⁰ MRE à Embaixada brasileira em Washinton, Minuta de Telegrama 2287 (Confidencial), Brasília, 17.11.1989, AHMRE. Observe-se que a ofensiva da FMLN iniciou-se algumas horas depois da queda do muro de Berlim (9-10 de novembro de 1989). Igualmente, cumpre lembrar que no marco da contra-ofensiva do governo ocorreu o repugnante assassinato de seis professores jesuitas e duas empregadas da Universidade José Simeón Cañas, evento que provocou forte impacto na opinião pública internacional, inclusive no congresso dos Estados Unidos.

mais rapidamente possível, promover a democratização do país, garantir o respeito irrestrito pelos direitos humanos e reunificar a sociedade salvadorenha.”²¹ O processo de negociações que foi aberto em Genebra culminou com a assinatura dos Acordos de Paz de El Salvador, também conhecido como Acordo de Chapultepec, assinado na Cidade do México, em 16 de janeiro de 1992 – e cujos compromissos são vigentes até o momento.

Entre Genebra e Chapultepec desenvolveu-se, ao longo de 22 meses, um conjunto de negociações extremamente complexo, em função dos interesses, prioridades e perspectivas dos atores com vínculos na questão salvadorenha. Além disso, no campo de batalha os combates entre o exército e a FMLN inclusive se aprofundaram, possivelmente procurando fortalecer as respectivas posições negociadoras.

De um lado, a FMLN reivindicava transformações profundas de natureza econômica, política, social e militar, particularmente no que diz respeito aos seguintes tópicos: (i) a desmilitarização da sociedade, (ii) a punição dos oficiais acusados de terem participado em crimes particularmente nojentos durante os primeiros anos do conflito e/ou de enriquecimento ilícito, (iii) o fim do alistamento militar obrigatório, (iv) a dissolução de algumas unidades das forças armadas, especialmente os denominados batalhões de reação imediata, bem como certos corpos de inteligência, (v) a eficaz promoção dos direitos humanos e da cidadania, (vi) a transformação da democracia formal ou eleitoral vigente em El Salvador em uma democracia real, (vii) a reforma do poder judiciário, (viii) a reorganização do aparato policial (com eventual incorporação da

²¹ “Acordo de Genebra”, Genebra, 4.4.1990, disponível em: www.cedema.org, consulta em 19.7.2010.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

guerrilha nesse corpo), e (ix) e a repressão dos grupos de extermínio de extrema direita e dos paramilitares.

Ao mesmo tempo, o governo de Alfredo Cristiani, pressionado politicamente pela fechada oligarquia local – da qual ele mesmo fazia parte, na qualidade de militante da Aliança Republicana Nacionalista (ARENA) e como exportador de café –, pelo estamento militar e por Washington, procurava manobrar em favor da rápida desmobilização da estrutura militar da FMLN em troca do menor número possível de reformas econômicas, políticas e sociais ao – injusto e desequilibrado – status quo imperante no país.

Portanto, não parece estranho constatar que as negociações que culminaram no Acordo de Chapultepec fossem tão complexas e demoradas. Convém acrescentar, ainda, que ao todo foram realizadas 23 rodadas de negociações. A maioria dessas rodadas entre governo, FMLN e o representante do Secretario Geral da ONU foram realizadas na Cidade do México, Nova York, São José (Costa Rica) e Caracas. Observe-se que a mediação da ONU contou com o apoio diplomático do denominado Grupo de Amigos, isto é, pelos governos da Colômbia, da Espanha, do México e da Venezuela; igualmente Washington pressionou discretamente o governo e a oligarquia salvadorenha para transigir nos aspectos centrais do processo de negociação.

Os principais acordos parciais conseguidos no marco do processo de negociação salvadorenha foram os seguintes: (a) a aprovação da agenda de procedimentos (Caracas, 16-21 de maio de 1990), (b) o acordo sobre direitos humanos (São José, 20-26 de julho de 1990), (c) o acordo sobre reformas constitucionais (Cidade do México, 4-27 de abril de 1991), (d) o acordo de Nova York (Nova York, 16-25 de setembro de 1991), e (e) as Atas de Nova York I e II (10 de dezembro

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

de 1991 a 13 de janeiro de 1992). Esses acordos parciais possibilitaram a assinatura do Acordo de Paz de El Salvador, comumente conhecido como Acordo de Chapultepec (Cidade do México, 16 de janeiro de 1991).²²

Em termos gerais, os nove capítulos, três anexos e 117 compromissos que formam parte do Acordo de Chapultepec expressam o procedimento para conseguir a simultânea pacificação e democratização do país, após 12 anos de luta armada – que provocaram mais de 70 mil mortes, a grande maioria sob responsabilidade dos corpos repressivos do Estado e paramilitares.

De um lado, a FMLN aceitou a desmobilização da sua estrutura militar, a destruição das suas armas e sua transformação em partido político legalmente constituído. De outro lado, o exército, que durante os anos do conflito armado incrementou seu tamanho de 16 mil a 56 mil soldados, deveria reduzir-se pela metade e algumas unidades militares teriam que ser simplesmente dissolvidas. Implementar-se-iam profundas reformas no sistema de formação de oficiais e na doutrina das forças armadas. Igualmente aqueles oficiais acusados de terem participado ou tolerado abusos particularmente execráveis aos direitos humanos teriam que ser expulsos e processados criminalmente. Paralelamente, uma nova Polícia Nacional Civil, à qual ex-guerrilheiros da FMLN poderiam optar – logo após as correspondentes provas de admissão –, também seria criada. No campo político e socioeconômico o governo salvadorenho comprometeu-se a introduzir expressivas reformas no sistema eleitoral, no sistema judiciário e na própria Assembléia Nacional. Outrossim, o governo salvadorenho comprometeu-se a implementar um conjunto de políticas sociais orientadas a facilitar a

²² Acordo de Paz de El Salvador, Cidade do México, 16 de janeiro de 1992, disponível em: <http://www.opinandoenelsalvador.com>, consulta em 19 de julho de 2010.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

reincorporação dos ex-guerrilheiros e dos ex-soldados do exército na sociedade civil, com justa igualdade de oportunidades. Em conseqüência, entendia-se que a partir desse momento os antigos beligerantes no campo militar passariam a defender suas idéias políticas, econômicas e sociais exclusivamente na arena político-democrática.

Naturalmente a reação doméstica e internacional diante do Acordo de Chapultepec foi altamente favorável. Contudo, a implementação dos acordos, particularmente os que atingiam a depuração das forças armadas, acabou revelando-se não menos complexa e delicada, ao longo do ano de 1992. Com efeito, a maioria dos compromissos sobre reformas políticas e sociais foram implementados no marco do denominado Plano de Reconstrução Nacional – orçado em US\$ 1,7 bilhões. O plano em questão foi financiado com recursos domésticos e com cooperação externa – inclusive com cooperação técnica oferecida pelo governo brasileiro.

Mesmo assim, foi muito preocupante a resistência do governo de Alfredo Cristiani – bem como do exército e da oligarquia, que inclusive ensaiaram pelo menos três tentativas golpistas para desestruturar o processo de pacificação e democratização em curso – em depurar as forças armadas. Igualmente existiam algumas dúvidas sobre a completa destruição das armas de parte dos militantes da FMLN – preferindo-se ocultá-las em lugares secretos, o que também era contrário ao espírito do Acordo de Chapultepec.

Em conseqüência, a etapa de implementação dos acordos em questão atravessou momentos particularmente delicados durante os meses de outubro e novembro de 1992. Essa situação era gerada pela contraditória exigência governamental a favor de uma total e definitiva

desmobilização da estrutura militar da FMLN antes do dia 31 de outubro de 1992, sem que o próprio governo de Alfredo Cristiani cumprisse integralmente – e dentro dos princípios de simultaneidade e interdependência estabelecidos pelo Acordo de Chapultepec – alguns dos compromissos de natureza agrária, militar, eleitoral, judicial, econômico-sociais, e de segurança cidadã que lhe correspondiam. Acrescentando-se que o governo se negava obstinadamente a reprogramar a implementação dos compromissos.

Observe-se que a Embaixada brasileira informou ao Itamaraty que a depuração das forças armadas era particularmente polêmica. “A recusa do Presidente Cristiani em depurar, desmobilizar e reduzir as Forças Armadas, responde às pressões que o Chefe do Governo recebeu de seu partido (ARENA), de grupos de extrema direita, que, em outubro [de 1992], ameaçaram atear fogo ao país, de amplos setores da classe empresarial e, last but not least, do próprio estamento militar” alertou-se.²³ E uma semana antes do dia 31 de outubro de 1992, data na qual, segundo o Acordo de Chapultepec, teria que se completar a desmobilização da estrutura militar da FMLN, o Embaixador brasileiro em São Salvador Francisco de Lima e Silva informou aos seus superiores no Itamaraty que o país estava efetivamente atravessando uma “crise extremamente grave, que poderá desembocar na retomada da ‘guerra suja’, em decorrência do não-cumprimento dos Acordos de Paz, especialmente por parte do Governo.”²⁴

Esse delicado momento da etapa de implementação dos acordos no marco do processo de pacificação e democratização de El Salvador terminou sendo resolvido com a pragmática aceitação, de ambas as

²³ Victor Manzolillo de Moraes ao MRE, Ofício 140 (Confidencial), São Salvador, 26.11.1992, AHMRE.

²⁴ Francisco de Lima e Silva ao MRE, Ofício 120 (Confidencial), São Salvador, 23.10.1992, AHMRE.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

partes, de um ajuste proposto pelo Secretário Geral da ONU no cronograma de execução dos compromissos. Em cumprimento do novo cronograma, a FMLN aceitou a desmobilização da sua estrutura militar até o dia 15 de dezembro de 1992 – fechando-se assim o período da chamada ‘paz armada’, vigente desde 1º de fevereiro do mesmo ano. Ao mesmo tempo, o governo comprometeu-se em agilizar o cumprimento dos compromissos assumidos em matéria de reformas políticas, da criação da Polícia Nacional Civil e de reinserção de ex-combatentes. E a espinhosa questão da desmilitarização da sociedade e da depuração das forças armadas acabou sendo reprogramado para ser executado antes do processo eleitoral de 1994 – isto é, um interregno de dois anos, que acabou sendo utilizado para aposentar compulsoriamente antigos repressores.

A partir de 15 de dezembro de 1992 a transição de um enfoque militar para um enfoque essencialmente político-social da realidade salvadorenha assumiu um caráter realmente irreversível. O pragmatismo dos principais atores sociais e políticos de El Salvador, junto com o persistente apóio, acompanhamento e pressão de atores externos com vínculos e interesses no país centro-americano – especialmente da ONU e dos Estados Unidos – permitiram que a pacificação, democratização e reconciliação nacional acabasse sendo relativamente bem sucedida (Vilas, 1998).

7. Considerações finais

Nos atos comemorativos do dia 15 de dezembro de 1992, evento que contou com a participação de numerosas delegações do continente americano e do mundo, o comandante Schafik Jorge Handal exaltou as

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

conquistas econômicas, políticas e sociais logradas após uma década de luta revolucionária e incontáveis sacrifícios individuais e coletivos. Agradeceu o apoio de aliados e simpatizantes. E também reafirmou o compromisso da FMLN de lutar pela paz, pela harmonia social e pela democracia. E acabou expressando “um caloroso saúdo aos nossos companheiros que até ontem foram combatentes e chefes do nosso invencível exército revolucionário.” Destacando seguidamente que “novas tarefas revolucionárias agora pacíficas lhes estão esperando, não duvidamos que pronto aprenderão a fazê-las e as farão bem.”²⁵

Na ocasião, o presidente Cristiani também comentou os desafios salvadorenos após anos de luta. Sublinhou que “Estamos reunidos em torno de um projeto comum a democratização das instituições, a pacificação dos ânimos e das condutas pessoais e sociais. Os salvadorenos estão deixando de lado as paixões malsãs do fanatismo e do ódio, para ensaiar, pela primeira vez, dentro de um convívio generoso, as supremas bondades da harmonia social que, no campo político, se traduz em um saudável pluralismo.”²⁶

Cumprir acrescentar que na sua apreciação dos importantíssimos acontecimentos no país centro-americano o Embaixador Francisco de Lima e Silva, testemunha direta do evento em questão, informou a Brasília o seguinte:

Com a celebração da Paz, lograda com a completa desmobilização da guerrilha e a destruição de suas armas, El Salvador conclui exitosamente a primeira fase de execução dos Acordos de Paz. O completo cessar-fogo, a inserção dos guerrilheiros à vida civil e a recém decretação pelo Tribunal Eleitoral da FMLN como partido político encerram uma etapa, um longo período de luta e de paz armada por que passou o país. o Dia da Paz é,

²⁵ Schafik Handal, “Discurso pronunciado pelo Comandante da FMLN Schafik Handal, no ato de encerramento da Paz Armada”, São Salvador, 16.12.1992, *Diário Latino*.

²⁶ Alfredo Cristiani, “Discurso pronunciado pelo Presidente da República, Lic. Alfredo Cristiani, com motivo de celebrar-se o encerramento do cese do enfrentamento armado”, São Salvador, 16.12.1992, *Diário Latino*.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

contudo, apenas o término de uma fase. Os Acordos de Paz não estão cumpridos na sua totalidade. Alguns importantes itens, de responsabilidade do Governo, ainda precisam ser cumpridos, como os relativos à depuração das Forças Armadas e, de modo geral, à desmilitarização da sociedade, e os referentes à distribuição de terra, que dependem da disponibilidade de recursos financeiros, ou seja, da assistência internacional, para indenizar os legítimos proprietários. Desarmada e desmobilizada, a FMLN não dispõe mais de meios de pressão para fazer valer seus interesses. A boa fé do Governo e a pressão internacional serão decisivos [para alcançar a completa execução dos acordos e contribuir à efetiva consolidação da paz e da democracia no país].²⁷

Quase vinte anos após os históricos acordos de paz de El Salvador a situação econômica, política e social do país centro-americano permite inferir luzes e sombras emanados dessa dramática época na história local. De um lado, parece importantíssimo reconhecer que o pluralismo político realmente passou a vigorar no país, ao ponto que, nas eleições presidenciais de março de 2009, o candidato da FMLN, Mauricio Funes, logrou a vitória, assumindo o cargo em 1º de junho do mesmo ano. Cumpre sublinhar que por primeira vez a esquerda, em geral, e a FMLN, em particular, lograva assumir a primeira magistratura da nação. Igualmente, cumpre destacar que tanto durante a campanha quanto após o triunfo nas urnas o Partido dos Trabalhadores do Brasil se identificou abertamente com o programa político, econômico e social da FMLN. E o primeiro país que o novo presidente salvadorenho visitou foi o Brasil – inclusive por que sua esposa é de origem brasileira. Contudo, no campo social, o país centro-americano ainda experimenta altas taxas de criminalidade e violência social.

Referências bibliográficas

²⁷ Francisco de Lima e Silva ao MRE, Ofício 162 (Confidencial), São Salvador, 16.12.1992, AHMRE.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

ALEIXO, José Carlos Brandi (1985): "A Política Externa da Nova República: Ruptura ou Continuidade?", *Política e Estratégia*, vol. III, N° 1; pp. 53-69.

BOOTH, John A. (1995): "Central America and the United States: Cycles of Containment and Response", in John D. Martz (ed.): *United States Policy in Latin America/ A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln y Londres: University of Nebraska Press; pp. 184-214.

BRIGAGÃO, Clovis (1985): "Brasil e América Central: Relações Políticas e Militares", *Política e Estratégia*, vol. III, N° 2; pp. 246-258.

CAMARGO, Sônia de (1985): "O Brasil em face da América Central e do Caribe. A História de uma ausência", *Política e Estratégia*, vol. III, N° 2; pp. 231-245.

CORRÊA, Luis Felipe de Seixas (1996): "A política externa de José Sarney", in José Augusto Guilhon Albuquerque (organizador): *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)/ Volume I Crescimento, modernização e política externa*, São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP; pp.

EGUIZÁBAL, Cristina (1990): "Saliendo del ojo del ciclón: Lo que ha sido la política exterior de El Salvador frente a la crisis regional de 1979 a 1987", in Cristina Eguizábal (compiladora): *América Latina y la Crisis Centroamericana: En busca de una solución regional*, San José: CSUCA; pp. 33-50.

ELLACURÍA, Ignacio (1981): "La declaración conjunta mexicano-francesa sobre El Salvador", *Estudios Centroamericanos*, Año XXXVI, N° 395; pp. 845–866.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 12, 2013, pp. 153-198.

FROHMANN, Alicia (1990): Puentes sobre la Turbulencia/ La Concertación Política Latinoamericana en los Ochenta, Santiago do Chile: FLACSO.

HALLIDAY, Fred (1986): *The Making of the Second Cold War*, 2da. ed., Londres: Verso.

LIMA, María Regina Soares de (1990): "La crisis centroamericana y Brasil: Política reactiva y solidaridad discreta", in Cristina Eguizábal (compiladora): *América Latina y la Crisis Centroamericana: En busca de una solución regional*, San José: CSUCA; pp. 223-235.

LÖWY, Michael (1996): *The War of Gods/ Religion and Politics in Latin America*, Londres: Verso.

RAMÍREZ OCAMPO, Augusto (1986): *Contadora/ Pedagogía para la paz y la democracia*, Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

ROUQUIÉ, Alain (1994): *Guerras y paz en América Central*, Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

VILAS, Carlos M. (1998): "La democratización en los escenarios posrevolucionarios de Centroamérica: antecedentes y perspectivas", in Ana Sofía Cardenal e Salvador Martí i Puig (compiladores): *América Central, las democracias inciertas*, Madrid: Universitat Autònoma de Barcelona/Tecnos; pp. 281-329.

WROBEL, Paulo S. (1985): "A política norte-americana e brasileira para a América Central", *Política e Estratégia*, vol. III, N° 2; pp. 254-258.