



REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JANEIRO MARÇO 1993 • ANO 30 • Nº 117

Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais: Esquipulas II e a Pacificação da América Central

FREDYS ORLANDO SORTO

Professor da Faculdade de Direito da
Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Negociações diplomáticas multilaterais diretas: Esquipulas II.* 3. *Antecedentes do acordo de Esquipulas II.* 4. *Importância de Esquipulas II na óptica dos Estados.* 5. *Natureza jurídica do Procedimento da Guatemala.* 6. *Conteúdo, limitações e perspectivas de Esquipulas II.* 7. *Conclusões.*

1. *Introdução*

Dentre os meios diplomáticos de solução pacífica dos conflitos internacionais, no que tange à América Central, dois se destacam: a mediação do Grupo de Contadora e Esquipulas II.

O presente trabalho trata do segundo plano global de paz da América Central, isto é, Esquipulas II. O primeiro plano foi apresentado pelo chamado Grupo de Contadora em 1986. Grupo do qual o Brasil fez parte.

Com o fim da mediação de Contadora o governo de Costa Rica apresentou o denominado *Plano Arias*. Por esta iniciativa de paz o presidente Oscar Arias recebeu o prêmio *Nobel* da Paz.

A experiência centro-americana é muito rica em ensinamentos. Mas as informações do que lá ocorre chegam até aqui com atraso ou distor-

cidas, o que é lamentável. Este artigo procura resgatar parte dessa experiência.

2. *Negociações diplomáticas multilaterais diretas: Esquipulas II*

Após a mediação de Contadora, as negociações diplomáticas multilaterais diretas têm renovado expectativas. O mais importante resultado das negociações dos presidentes centro-americanos foi a adoção de um acordo de pacificação.

A primeira reunião de chefes de Estado ocorreu em 1986. Nesta ocasião, os presidentes declararam que Contadora era a melhor instância política para alcançar a paz e a democracia. Manifestaram também a disposição de assinar e de cumprir os compromissos contidos na *Ata de Contadora*. Mas reconheceram as dificuldades, no que se refere a manobras militares, armamentos e verificação do cumprimento dos acordos. Note-se, porém, que, uma semana antes da reunião de cúpula, o Presidente da Guatemala já afirmava o fracasso de Contadora¹.

Na segunda reunião de cúpula, celebrada em San José, em fevereiro de 1987, foi lançado pelo governo de Costa Rica um plano regional de paz, o *Plano Arias*. Contadora ficava mesmo para trás como instância de negociação da crise. Mas o Plano sabiamente recolhia os resultados positivos do Grupo de mediação. Contudo, o resultado mais notável do processo de negociação diplomática direta foi, na terceira reunião de chefes de Estado, ocorrida em Esquipulas (Guatemala), a aprovação do acordo de paz, denominado *Procedimento para Estabelecer a Paz Firme e Duradoura na América Central*, também conhecido como Esquipulas II.

Na primeira reunião de cúpula dos governos da região (para avaliar o cumprimento dos acordos de Esquipulas II), ocorrida em San José (jan. 1988), declararam os presidentes que os acordos não tinham sido satisfeitos integralmente, no tocante ao diálogo, ao cessar fogo, à anistia geral e, sobretudo, à democratização. Comprometeram-se a cumprir imediatamente os acordos. Seguiram-se, em 1989, duas importantes reuniões de chefes de Estado da América Central. Com efeito, a primeira se deu em

1 BARDINI, Roberto. *Cadernos do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro, 11 (91) :36-40, jul. 1986, p. 38.

Na reunião de Esquipulas, foi assinado um acordo entre El Salvador e Honduras, onde acordavam em submeter à CIJ as controvérsias não resolvidas pelo Tratado Geral de Paz celebrado em 1980, em Lima. As matérias referem-se a: delimitação da linha fronteiriça, determinação da situação jurídica insular e dos espaços marítimos.

fevereiro, em *Costa del Sol* (El Salvador); a segunda, em agosto, em *Puerto de Tela* (Honduras). Nesta, foram concluídos novos acordos de pacificação regional².

3. *Antecedentes do acordo de Esquipulas II*

No limiar de 1987, já era evidente o fracasso do Grupo de Contadora como instrumento de solução do conflito regional. Contadora tinha-se voltado, por outra parte, para problemas mais gerais da América Latina. Nestas circunstâncias, surgiu Esquipulas II ou *Procedimento da Guatemala*. Este acordo de paz foi fruto de um processo político, cujo precedente mais importante foi o processo de Contadora, do qual se recolhe a experiência. A concepção de Esquipulas II deve-se, mais que tudo, a uma necessidade regional objetiva, cuja iniciativa coube ao governo de Costa Rica.

2 *Documentos consultados*: 1) Declaração de Esquipulas, 25 de maio de 1986; 2) Procedimento para Estabelecer a Paz Firme e Duradoura na América Central (Plano Arias), 15 de fevereiro de 1987; 3) Compromisso entre Honduras e El Salvador para submeter à decisão da CIJ a controvérsia fronteiriça, 24 de maio de 1986; 4) Procedimento para Estabelecer a Paz Firme e Duradoura na América Central (Esquipulas II), 7 de agosto de 1987; 5) Comunicado dos chanceleres dos grupos de Contadora e de Apoio, da América Central, do Secretário-Geral da OEA e do representante pessoal do Secretário-Geral da ONU, 22 de agosto de 1987; 6) Comunicado conjunto da Comissão Executiva dos Acordos de Esquipulas II, 18 de setembro de 1987; 7) Comunicado conjunto da terceira reunião de diálogo entre o governo de El Salvador e a FMLN-FDR, 5 de outubro de 1987; 8) Informe da FMLN-FDR sobre a terceira reunião de diálogo, 16 de outubro de 1987; 9) Decreto nº 305 (lei de anistia) sobre a reconciliação nacional em El Salvador, 28 de outubro de 1987; 10) Discurso do Presidente José Napoleón Duarte após noventa dias de Esquipulas II, 5 de novembro de 1987; 11) Conclusões do Informe da Comissão Internacional de Verificação e de Seguimento do Procedimento da Guatemala, 1987; 12) Carta das FMLN-FDR ao Presidente Duarte, fevereiro de 1988; 13) Acordo entre o governo da Nicarágua e a resistência nicaraguense, 21, 22 e 23 de março de 1988; 14) Registro da Comissão Nacional de Reconciliação da Nicarágua, 24 de março de 1988; 15) Proposta da FMLN para converter as eleições numa contribuição à Paz, 23 de janeiro de 1989; 16) Declaração conjunta dos presidentes centro-americanos após a reunião de Costa del Sol, 14 de fevereiro de 1989; 17) Declaração conjunta dos presidentes centro-americanos, 14 de fevereiro de 1989; 18) Discurso de Javier Pérez de Cuéllar, Secretário-Geral da ONU, 29 de maio de 1989; 19) Acordo entre Honduras e a Nicarágua (sobre os membros da Resistência Nicaraguense e sobre um acordo extrajudicial em relação à ação impetrada pela Nicarágua contra Honduras na CIJ em 28 de julho de 1986), 6 de agosto de 1989; 20) Acordo Geral de Tela aprovado pelos presidentes da América Central, 7 de agosto de 1989; 21) Comunicado da FMLN em relação ao processo de diálogo, 7 de setembro de 1989; 22) Proposta da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional, 11 de setembro de 1989; 23) Acordo do México entre o governo de El Salvador e a FMLN, 15 de setembro de 1989.

A ascensão de Oscar Arias à Presidência de Costa Rica mudou a política externa desse Estado. O Plano Arias, documento que serviu de base a Esquipulas II, valeu ao Presidente o Prêmio Nobel da Paz de 1987. O Plano Arias transformou-se, afinal, numa inédita opção regional.

As pressões dos Estados Unidos sobre a Costa Rica, Honduras e El Salvador inviabilizaram as ações do Grupo de Contadora. Por isso não deixou de causar apreensão à iniciativa centro-americana, porque seria mais vulnerável à ação externa. Esquipulas II, porém, ganhou logo credibilidade e apoio internacionais. Veio à luz, em substituição a uma iniciativa de mediação, portanto, com um propósito: o de alcançar a paz pela via pacífica. Inviabilizar a ação dos Estados que formavam o Grupo de Contadora não significou, pois, inviabilizar a paz como objetivo e como alternativa à saída militar. Quanto ao mais, o acordo de paz regional é uma convenção internacional que vincula juridicamente os Estados pelos compromissos assumidos.

Com muita propriedade Ignacio Ellacuría se refere ao Procedimento da Guatemala, ao destacar um *plano* que atenda às necessidades regionais e que não poderia ser favorável aos Estados Unidos, cujos interesses são diferentes e, com frequência, contrários aos da América Central. Esquipulas II coloca em primeiro plano a paz, não a segurança dos Estados Unidos³.

Como já foi dito, o Plano Arias convertera-se na parte medular do acordo de Esquipulas II. Esse plano consta de dez pontos: 1) reconciliação nacional; 2) cessar fogo; 3) democratização; 4) eleições livres; 5) suspensão da ajuda militar externa aos *contras* e às guerrilhas; 6) proibição do uso do território para agredir outros Estados; 7) redução de armamentos; 8) fiscalização nacional e internacional; 9) avaliação dos progressos obtidos; 10) democracia e liberdade para a paz; paz para o desenvolvimento. O *Plano* toca em pontos muito delicados da crise, apesar de não atacar as causas que originaram o problema. Não obstante, a grande importância da proposta, no processo global da crise, reside na apreciação conjuntural dos conflitos e na procura de soluções partindo-se dessa perspectiva global. Deste modo, por um lado assimilou-se a revolução

3 ELLACURÍA, Ignacio. Análisis ético político de Esquipulas II. *Estudios centroamericanos*. 42(466-467) :599-610, set. 1987, p. 599.

"Uma solução que coloque em primeiro plano a paz regional, e não a segurança dos Estados Unidos, é uma solução boa para a América Central e indesejável para os Estados Unidos. Este não busca a paz, mas sua própria segurança, fundada mais no terror das armas do que na solução das causas que originaram a guerra." Idem, p. 599.

sandinista e, por outro, venceu-se a resistência de El Salvador e de Honduras, Estados mais submissos à vontade dos Estados Unidos.

A incorporação do governo sandinista ao processo de negociação representou uma significativa medida, em proveito da predominância dos interesses da América Central. O isolamento da Nicarágua só contribuiria à radicalização. A assimilação de sua revolução, no entanto, possibilitou a vinculação jurídica dos Estados. Visava-se à solução dos problemas em todos os níveis nos mesmos moldes de Contadora.

4. *Importância de Esquipulas II na óptica dos Estados*

O colapso da economia nicaragüense e o desgaste político do governo sandinista transferiram, de Contadora para o acordo regional da Guatemala, as expectativas de reconhecimento desse governo e da suspensão da ajuda externa aos *contras*. Estes aspectos eram essenciais à sobrevivência da Revolução Sandinista, a qual estava submetida à ação erodente dos Estados Unidos.

Esquipulas II, da perspectiva de Costa Rica, representou a possibilidade de exercer a sua *neutralidade ativa* na solução de duas graves questões: 1) as ações dos *contras* como elemento decisivo no aprofundamento do conflito (e as incidências sobre seu território, em caso de um conflito generalizado). 2) a delicada situação criada pelos milhares de refugiados nicaragüenses em seu território.

Guatemala entrou no âmbito de Esquipulas II, mais na qualidade de Estado com profundas complicações econômicas e sociais, do que na qualidade de país vergado por situações de colisão bélica. A guerrilha (URNG) acha-se, por enquanto, controlada. A sua proposta de criação do Parlamento da América Central, incluindo-se a Nicarágua, reforçou sua posição perante os outros Estados.

El Salvador depende da ajuda dos Estados Unidos para sustentar a guerra interna, que aniquila, dia-a-dia, a infra-estrutura do país e a sociedade. Para aquele país centro-americano, o *Procedimento da Guatemala* representou a possibilidade de debilitar, de deslegitimar e até mesmo de desarmar a FMLN pela via da negociação, sem que tudo isso incidisse sobre a ajuda dos Estados Unidos. Além disso, Esquipulas II representava um projeto concreto para alcançar a paz em todos os sentidos.

As complicações maiores no esquema do acordo ficaram com Honduras. A sua sujeição à vontade dos Estados Unidos levaram-no, por um lado, a declinar na prática da sua condição de Estado soberano e, por

outro, a expor-se a uma desestabilização interna, pelas forças que fora coagido a *abrigar* em seu território. Ao acolher tropas armadas, financiadas e treinadas por uma potência extra-regional, Honduras, certamente, estava colocando em perigo não só os sandinistas mas também, em grande medida, a si mesma. Em razão dessa paradoxal situação, o acordo de Esquipulas II não era atrativo para Honduras.

Quanto aos Estados Unidos o acordo de paz regional não correspondia, de forma alguma, aos seus interesses. Mas há que notar que, no ato da concepção do *Procedimento da Guatemala*, a política norte-americana achava-se desacreditada. Isso propiciou o desenvolvimento da chamada *neutralidade ativa* da Guatemala e de Costa Rica. Três acontecimentos enfraqueceram a posição dos Estados Unidos: 1) a condenação na CIJ; 2) o escândalo Irã-contras; 3) o fracasso da política belicista. Diante da possibilidade de um acordo centro-americano de paz à margem de sua política, o Presidente Reagan enviou à reunião da Guatemala um projeto alternativo de Paz, denominado Projeto Reagan-Wright⁴. Esse projeto referia-se à Nicarágua mas não incluía conversações diretas com o governo sandinista. Limitava-se somente a deixar de praticar atos violatórios do direito internacional, se fosse acatado. Em caso de ser rejeitado, constava a ameaça de uma ajuda ainda maior aos *contras*. Os presidentes dos países da América Central, não obstante, recusaram-se a examinar a proposta. Aliás, não só rejeitaram como também consideraram o documento uma ofensa pública.

Finalmente, em 7 de agosto de 1987, foi aprovado o plano de paz de Esquipulas II ou *Procedimento para Estabelecer uma Paz Firme e Duradoura na América Central*, que retoma o processo de solução política em todos os níveis: quer no interior de cada Estado, quer regionalmente, quer em relação às potências extra-regionais.

5. *Natureza Jurídica do Procedimento da Guatemala*

Esquipulas II é um acordo internacional "em forma escrita e regido pelo direito internacional" (cf. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969), celebrado entre Estados soberanos, por intermédio de

4 As conversações entre o governo dos Estados Unidos e o da Nicarágua estavam suspensas, desde o encontro de Manzanillo (México), em janeiro de 1985.

Do Projeto Reagan-Wright destacaram-se os seguintes pontos: 1) fim da ajuda externa aos sandinistas e aos *contras*; 2) eleições livres na Nicarágua; 3) suspensão das manobras militares dos Estados Unidos; 4) redução do exército sandinista; 5) fim do embargo comercial à Nicarágua.

chefes de Estado, no exercício das suas atribuições, para assumir os compromissos compreendidos no documento assinado. Destarte, no *Compromisso da Guatemala* "Estão contidos, de um ponto de vista político e constitucional, os valores fundamentais do direito e do Estado, bem como a reafirmação dos fins que visa alcançar a sociedade juridicamente organizada"⁵. Esquipulas II constitui, portanto, fonte de direitos e de obrigações para os Estados pactuantes e, por extensão, aos cidadãos centro-americanos⁶. Há, no entanto, a observação sobre a validade jurídica, face à não-ratificação do Tratado de Esquipulas II. Deve-se lembrar, sobre este ponto, que a ratificação não constitui requisito essencial para a validade de um tratado internacional (v. art. 11 da Convenção sobre Direito dos Tratados). "A ratificação só será exigida quando o próprio acordo ou tratado preveja que, para sua vigência, o ato deve ser ratificado"⁷. Deve-se recordar, ainda, quanto à ratificação, a distinção entre os tratados no sentido estrito e os acordos de forma simplificada. Nestes a ratificação não é obrigatória⁸.

Há que considerar, em suma, que as partes deram ao acordo, após a sua assinatura, plena vigência e eficácia quando dispuseram sobre os prazos (Esquipulas II, n.º 11). O documento, de resto, traz consigo a manifestação inequívoca da vontade dos Estados; vontade de submeter-se às consequências jurídicas internacionais, conforme estipula o próprio acordo (Esquipulas n.º 10, *a*, Verificação e Seguimento Internacional).

6. Conteúdo, limitações e perspectivas de Esquipulas II

O documento de Esquipulas II foi concebido no âmbito do sistema político internacional: ONU, OEA, Grupo de Contadora e outros instrumentos interamericanos concernentes à situação centro-americana. Nele, os governos assumem o compromisso de executar ações que conduzam à erradicação da guerra e a adotar o diálogo como instrumento de solução das controvérsias. "Animados pela iluminada e permanente vontade do Grupo de Contadora e do Grupo de Apoio em prol da paz, fortalecidos pelo apoio constante de todos os governantes e povos do mundo (...)" (Preâmbulo), os presidentes dos Estados da América Central, reunidos em Esquipulas

5 DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS. Análisis jurídico político del documento de Esquipulas II. *Estudios centroamericanos*. San Salvador, 42 (466-467): 563-70, set. 1987, p. 565.

6 *Id.*, *ibid.*, p. 565.

7 ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 11ª ed. São Paulo, Saraiva, 1985, p. 126.

8 MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 8ª ed. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1986, v. 1, p. 153.

(Guatemala), adotam o plano de paz apresentado pelo governo de Costa Rica.

Esquipulas II consta de 11 pontos. São eles: 1) *Reconciliação nacional* — Este ponto está subdividido em três aspectos: a) diálogo com todos os grupos desarmados de oposição; b) decretação de *anistia* em todos os Estados onde for necessário; c) formação de uma *comissão de reconciliação nacional*, para fiscalizar os compromissos assumidos por cada um dos governos. 2) *Fim das hostilidades* — Os governos se comprometem a realizar todas as ações necessárias para alcançar o efetivo cessar fogo, nos termos do direito interno de cada um. Os governos fazem, também, exortações para que, nos Estados onde existem grupos insurgentes (guerrilha) ou grupos irregulares (contras), se encontre uma solução, no que diz respeito ao fim das hostilidades. 3) *Democratização* — Os governos se comprometem a estimular um processo democrático, pluralista e participativo que implique a promoção da justiça social, o respeito aos direitos humanos, à soberania, à integridade territorial e, finalmente, o direito de todos os Estados a determinar livremente, sem ingerências de nenhuma índole, seu modelo econômico, político e social. 4) *Eleições livres* — Criadas as condições inerentes a toda democracia, deverão celebrar-se eleições livres, pluralistas e honestas. Determina-se, do mesmo modo, a celebração de eleições para a integração do Parlamento da América Central, como expressão conjunta das partes, visando a encontrar a reconciliação e a paz duradoura para todos os povos. 5) *Suspensão da ajuda às forças irregulares e aos movimentos insurrecionais* — As partes decidem-se a solicitar aos governos da região e aos governos extra-regionais que, aberta ou veladamente, proporcionam ajuda militar, logística e financeira, efetivos militares, armas, munições e equipamentos às forças irregulares (contras), que suspendam essa ajuda. Tal suspensão redundaria em elemento indispensável para alcançar a paz estável e duradoura na América Central. 6) *Proibição do uso do território para agredir outros Estados* — Os Presidentes reiteram o seu compromisso de impedir o uso do próprio território e de não emprestar nem permitir apoio militar e logístico a pessoas, a organizações ou a grupos que procurem desestabilizar os governos da região. 7) *Negociações em matéria de segurança, de verificação, de fiscalização e de redução de armamentos* — Os governos com o Grupo de Contadora (este no exercício de sua função mediadora) prosseguiram as negociações sobre os pontos pendentes do acordo, em matéria de segurança, de verificação, de fiscalização no Projeto de Ata de Contadora para a Paz e para a Cooperação na América Central. Essas negociações abrangerão também os *contras* dispostos a aceitar a anistia. 8) *Refugiados e desabrigados (desplazados)* — As partes se comprometem a atender, com a devida urgência, a situação dos refugiados e a dos desabrigados, em virtude da crise regional, dando-lhes assistência, facilitando a sua repatriação ou o seu assentamen-

to, quando for voluntário e quando se manifesta individualmente. Comprometem-se, do mesmo modo, a diligenciar na comunidade internacional ajuda para os refugiados e para os desabrigados. 9) *Cooperação, democracia e liberdade para a paz e para o desenvolvimento* — As partes adotarão os acordos que possibilitem a aceleração do desenvolvimento, objetivando uma sociedade justa e livre da miséria. Neste sentido, os governos agenciarão recursos em caráter excepcional, junto à comunidade internacional. 10) *Verificação e seguimento internacional* — Este ponto estabelece a criação da Comissão Internacional de Verificação e Seguimento (CIVS), formada pelo Secretário-Geral da ONU, pelo Secretário-Geral da OEA, ou pelos seus representantes, pelos chanceleres da América Central, pelos do Grupo de Contadora e pelos do Grupo de Apoio. Caberá à Comissão verificar e acompanhar o cumprimento do acordo. Com o objetivo de fortalecer a ação da CIVS, os governos se comprometem a emitir declarações de apoio ao seu trabalho. As partes também se comprometem a colaborar e a facilitar o cabal desempenho tanto da Comissão Internacional como da Comissão de Reconciliação Nacional de cada país. 11) *Calendário de Execução dos Compromissos* — Este último ponto trata dos prazos para o cumprimento dos acordos e, neste sentido, determina, em primeiro lugar, a reunião da Comissão Executiva de Esquipulas II. Esta é formada pelos chanceleres da América Central, para regularizar, estimular e viabilizar o cumprimento dos compromissos de Esquipulas II e para organizar as comissões de trabalho encarregadas de dar início ao cumprimento dos acordos, mediante consultas, gestões e outros mecanismos pertinentes. Estipula o prazo de noventa dias, após a assinatura do documento, para entrar em vigor, simultaneamente, os compromissos relacionados com a anistia, o fim das hostilidades, a democratização, a suspensão da ajuda às forças irregulares e aos movimentos insurreccionais e a proibição do uso do território para agredir outros Estados. Cento e vinte dias após a assinatura do acordo de Esquipulas II, a Comissão Internacional de Verificação e Seguimento analisará o progresso do cumprimento dos acordos. E um mês depois, apresentará, na reunião de presidentes da América Central, um informe sobre a situação dos compromissos⁹. Os pontos contidos neste documento formam um todo harmônico e indivisível. Sua assinatura trança a obrigação de aceitá-lo de boa-fé e de cumprir ao mesmo tempo o pactuado dentro dos prazos estabelecidos. (Disposições Finais.)

9 Reunidos em Caracas, em agosto de 1987, o Grupo de Contadora e Grupo de Apoio, o Secretário-Geral da OEA e o Representante Pessoal do Secretário-Geral da ONU reiteraram seu apoio e manifestaram sua satisfação com os acordos da Guatemala e decidiram-se a constituir a Comissão Internacional de Verificação (conforme o acordo de Esquipulas II nº 10, a). Decidiram-se também, a tomar medidas para pôr em andamento o programa internacional de emergência de Cooperação Técnica e Econômica para a América Central.

A primeira limitação que merece reflexão diz respeito ao idêntico tratamento dispensado pelo *Procedimento da Guatemala* aos movimentos armados. Esta simetria não faz sentido. A questão da desigualdade permanece inalterada mesmo com a distinção terminológica de forças irregulares (contras) e de movimentos insurrecionais (FMLN de El Salvador e URNG da Guatemala). Teria sido de acordo com a realidade distinguir e dispensar tratamentos distintos aos movimentos rebeldes. As forças insurrecionais são movimentos militares endógenos, concebidos como resultado de situações injustas nos Estados¹⁰. Os *Contras*, ao contrário, são uma força rebelde armada e financiada por uma potência extra-regional. Portanto, não estariam inseridos em um quadro composto por atores internos, mesmo porque, como afirma Gabriel Aguilera, "Su carácter es más bien el de extensión del accionar norteamericano en contra de la revolución nicaraguense"¹¹. Os *contras* eram forças irregulares segundo Esquipulas II, combatentes da liberdade conforme o Presidente dos Estados Unidos, forças empregadas para intervir nos assuntos internos de outro Estado, de acordo com a CII, e instrumento formal da política dos Estados, na visão de um diplomata nicaraguense¹². Não constituíam uma força comparável aos movimentos insurrecionais, mesmo porque, além de dependerem de ajuda externa, não tinham base social de apoio interno nem credibilidade nem muito menos legitimidade internacional. Cumpre, então, concluir que a simetria praticada no tratado de Esquipulas II não foi conforme a realidade. Em conseqüência, esta inadequação afetará o bom termo do acordo.

Outra questão de relevo refere-se à participação de todas as partes na relação jurídica. O acordo de Esquipulas II foi assinado por sujeitos de direito internacional, isto é, por Estados soberanos. Mas permanece a questão de saber-se se alguma parte não estatal teria condições de concluir atos válidos, no âmbito de Esquipulas II. É lícito supor então que a FMLN teria a qualidade de sujeito, perante o direito internacional. Dois fatos serviriam para sustentar essa tese em favor da FMLN: 1) as condutas das partes na guerra interna de El Salvador, tais como: negocia-

10 "El FMLN se sustenta, además, principalmente de sus propios recursos y no depende en tal medida de ayuda externa (...). El FMLN, en efecto, representa fundamentalmente un movimiento insurreccional endógeno, surgido de una situación opresiva e represiva." ELLACURÍA, Ignacio. Propuestas de solución en el marco de Esquipulas Dos. *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, 42 (469-470): 865-89, nov./dic. 1987, p. 866.

11 AGUILERA, Gabriel. Esquipulas y el conflicto interno en Centroamérica. *Anuario de estudios centro-americanos*. 14(1-2):131-41, 1988, p. 134.

12 TINOCO, Victor Hugo. El acuerdo de paz de Guatemala. *Estudios centro-americanos*. San Salvador, 42 (466-467):557-62, set. 1987, p. 559.

ções diretas entre o Presidente e a FMLN (*La Palma e Ayagualo*), troca de prisioneiros, sujeição conjunta às normas da guerra internacional; 2) a qualidade de movimento insurgente, conferido pela declaração franco-mexicana à FMLN¹³. Em face disso, deve-se, pois, concluir pela condição da FMLN como sujeito internacional necessário ao restabelecimento da paz interna de El Salvador e da paz regional e, portanto, como parte no acordo regional de paz¹⁴. Deve-se dizer, também, que o *Procedimento da Guatemala* falhou ao estipular prazos tão curtos para obter resultados tão significativos. Julgava-se ser isto, de início, uma virtude. Não o foi nem o poderia ser. Houve, há que dizê-lo, muita pretensão ao se querer transformar em período tão exiguo uma situação tão complexa.

7. Conclusões

Em conclusão, cabe apontar como grande deficiência do acordo de Esquipulas II: o fato de ele não ter atacado, de forma frontal, o problema fundamental que deu origem à crise regional, isto é, a condição sócio-econômica em que vive a maioria da população. Com efeito, Esquipulas II não ataca de frente este problema nem inclui a questão da dívida externa dos Estados, com postura decisiva para resolver as causas do conflito. O endividamento regional tornou-se um pesado fardo que não pára de crescer. Só em 1987, aumentou mais de um bilhão de dólares. Todavia, há que observar que a situação dos Estados que seguem, à risca, a política dos Estados Unidos apresenta uma posição privilegiada. El Salvador, por exemplo, tinha, em 1987, a menor dívida da América Central (dois bilhões e duzentos e cinqüenta milhões de dólares), ao passo que a Nicarágua era o Estado mais endividado (seis bilhões e duzentos milhões). O problema da dívida externa deve ser considerado por qualquer plano de solução política e deve, por isso, receber um tratamento especial, junto à comunidade internacional¹⁵.

13 DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS. Ob. cit., pp. 566-7.

14 O Secretário-Geral da ONU se refere ao problema das partes, dizendo: "O principal problema que surgiu na execução de Esquipulas II derivou do fato de que nem todas as partes no conflito eram partes do acordo." *Estudios centro-americanos*. 44(488):536-8, jun. 1986, p. 536.

15 Em 1970, a dívida da América Central era a de US\$648.000.000; em 1980, já era de US\$7.651.000.000 e, em 1987, já havia atingido a astronômica cifra de US\$18.115.000.000. Cf. *Cadernos do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro, 11(117):38-9, dez. 1983.

Sobre o tema geral da dívida externa, veja-se MAGALHÃES, José Carlos de. *A dívida externa: uma questão de direito internacional público*. São Paulo, s/e.: 1989, 232 p. Tese de Livre-docência — Fac. de Dir. USP.

Como processo de pacificação regional, Esquipulas II continuou a obra de Contadora. Estabeleceu o diálogo em todos os níveis — em El Salvador as conversações entre a FMLN e o governo estavam paralisadas, desde 1984 — com abrangência dos problemas mais delicados. Devem-se apontar, portanto, como resultados positivos da iniciativa de paz regional os seguintes pontos: 1) os esforços internos em El Salvador e na Guatemala para lograr-se a reconciliação nacional; 2) as eleições livres e democráticas na Nicarágua que permitiram a eleição de Violeta Chamorro; 3) a continuidade das reuniões de cúpula dos presidentes centro-americanos¹⁶, dando-se seqüência ao *Procedimento da Guatemala* (Alajuela, Costa del Sol, Tela); 4) a desmobilização dos contras, em cumprimento ao acordo de Esquipulas II (itens 5 e 6); nesse sentido os governos assinaram, na Conferência de Tela (Honduras), o documento chamado “Plano conjunto para a desmobilização, repatriação ou reassentamento voluntário na Nicarágua e terceiros países dos membros da resistência nicaragüense e dos seus parentes, assim como a assistência para a desmobilização de todas aquelas pessoas envolvidas em ações armadas nos países da região, quando voluntariamente o solicitem”, e criaram a Comissão Internacional de Apoio e Verificação como mecanismo de execução do Plano de desmobilização; 5) resultados positivos devem ser apontados, também, em matéria de direitos humanos (anistia, desabrigados, refugiados, exilados e repatriados) e no pertinente a cessar-fogo¹⁷.

Finalmente, há que observar que Esquipulas II constitui somente uma proposta regional para pôr-se fim à crise da América Central. Se tal proposta não render os frutos desejados, outras opções pacíficas de solução surgirão. Contudo, serão necessárias muitas propostas, se as verdadeiras fontes do problema não forem atacadas. Sem a satisfação das necessidades básicas da sociedade, toda iniciativa de paz corre o risco de ser em vão.

16 Na primeira reunião de cúpula após Esquipulas II, em janeiro de 1988, os presidentes receberam o Informe da Comissão Internacional de Verificação e de Seguimento sobre o cumprimento dos acordos. A Comissão afirmava que, até aquela data, os objetivos não tinham sido alcançados e que era, em conseqüência, necessária uma permanente vontade política, na busca de fórmulas para superar os obstáculos.

17 O número de baixas da Força Armada e da guerrilha em El Salvador, a despeito do que se disse acima, foi muito elevado durante 1988. Segundo a Rádio Venceremos, a Força Armada teve 7.932 baixas. Segundo a Força Armada, a guerrilha teve 914 mortos e 704 feridos. V. *Estudios centroamericanos*. Estadística sobre la marcha de la guerra en 1988. San Salvador, 42(483-484):127-132, ene./fev. 1989, p. 128.