

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**EL SALVADOR: DA GUERRA CIVIL ÀS REFORMAS
INSTITUCIONAIS DOS ANOS 1990**

FRANCA

2014

VANESSA BRAGA MATIJASCIC

**EL SALVADOR: DA GUERRA CIVIL ÀS REFORMAS
INSTITUCIONAIS DOS ANOS 1990**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Doutor em História.

Área de Concentração: História e Cultura Política.

Orientador: Prof. Dr. Suzeley Kalil Mathias

FRANCA

2014

Matijascic, Vanessa Braga

El Salvador: da guerra civil às reformas institucionais dos
anos 1990 / Vanessa Braga Matijascic. – Franca : [s.n.],
2014

291f.

Tese (Doutorado em História). Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Suzeley Kalil Mathias

1. Construção da paz – El Salvador. 2. América Central – História.
3. Nicarágua – História – Revolução – 1979. I. Título.

CDD – 972.8405

VANESSA BRAGA MATIJASCIC

**EL SALVADOR: DA GUERRA CIVIL ÀS REFORMAS
INSTITUCIONAIS DOS ANOS 1990**

Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Doutor em História.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Prof. Dr. Suzeley Kalil Mathias (UNESP-Franca)

1º Examinador: _____

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe (UNESP-Araraquara)

2º Examinador: _____

Prof. Dr. Héctor Luis Saint Pierre (UNESP-Franca)

3º Examinador: _____

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP-Franca)

4º Examinador: _____

Prof. Dr. Carlos Gustavo Poggio Teixeira (PUC-SP)

Suplentes:

1º Examinador: _____

Prof. Dr. Margaret Daly Hayes (Georgetown University)

2º Examinador: _____

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano (UNESP-Franca)

3º Examinador: _____

Prof. Dr. Érica Cristina Alexandre Winand (Universidade Federal de Sergipe)

Franca, 14 de agosto de 2014.

AGRADECIMENTOS

O resultado final deste trabalho contou com a colaboração de muitos. A pesquisa foi possível com o financiamento CAPES durante os anos 2011 e 2013, enquanto foi realizada no Brasil. Na modalidade de estágio de pesquisa no exterior, o investimento foi fruto da parceria CAPES-FULBRIGHT, da qual usufruí do financiamento público entre agosto de 2012 e maio de 2013.

Agradeço aos muitos comentários e alertas da minha orientadora, Prof. Dr. Suzeley Kalil Mathias, que me acompanhou durante todas as fases do doutorado e se fez presente nos momentos importantes da execução do meu trabalho. Os meus agradecimentos não se resumem aos comentários e correções feitos sobre a tese de doutoramento, sobretudo, estendem-se ao reconhecimento pela parceria estabelecida na trajetória desses quatro anos.

Na condição de co-orientadora, agradeço à Prof. Dr. Margaret Daly Hayes por ter aberto a oportunidade de que eu me alocasse como acadêmica visitante no Center for Security Studies de Georgetown University e pelas tantas conversas que compreenderam a pesquisa. Em específico, agradeço-a pela leitura atenta dos capítulos e comentários sugeridos sobre o que havia fugido do meu registro historiográfico.

Agradeço aos importantes comentários dos professores Héctor Luis Saint Pierre e Eduardo Mei que compuseram a minha banca de qualificação e abriram meus horizontes para diferentes direções do desenho de pesquisa proposto em junho de 2012. Da mesma maneira, agradeço aos apontamentos feitos pelos professores que aceitaram o convite para a defesa e que equilibraram críticas do que foi bem executado e do que ainda merecia o devido polimento. As possíveis alterações sugeridas pelos professores Héctor Luis Saint Pierre, Luis Fernando Ayerbe, Samuel Alves Soares e Carlos Gustavo Poggio Teixeira foram incorporadas na versão final de depósito.

A pesquisa foi possível com o rápido atendimento dos funcionários e funcionárias das bibliotecas e arquivos públicos citados na introdução desse trabalho, bem como o auxílio generoso à distância de Paula Lou Ane Matos Braga e Danilo Caiano Delgado para buscar materiais disponíveis nas bibliotecas da Universidade de Brasília e PUC-Rio. Ademais, contei com a colaboração de Carla Maria da Silva Diaz e Roberto Alva-Kamisaki que revisaram o resumo em espanhol e de Flávio Augusto Nascimento Lira que revisou o resumo em inglês.

Agradeço a constante ajuda e paciência da secretária do Programa de Pós-graduação em História da UNESP-Franca, Maísa, pelos esclarecimentos sobre os trâmites burocráticos e regras do Programa para que eu cumprisse os prazos devidamente.

Por fim, agradeço a compreensão de todos os familiares e amigos dos quais me afastei para que fosse possível estar mais concentrada para realizar a pesquisa e escrever a redação final da tese.

RESUMO

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **El Salvador: da guerra civil às reformas institucionais dos anos 1990**. 291f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2014.

Durante a guerra civil (1980-1992), El Salvador foi prioridade da política externa dos Estados Unidos para a América Central, quando a administração Ronald Reagan apoiou as forças armadas do país na vislumbrada vitória militar contra as guerrilhas salvadorenhas, reunidas na Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN). A estratégia estadunidense de contrainsurgência para El Salvador buscou evitar o mesmo resultado conquistado na Nicarágua pelos sandinistas, quando os guerrilheiros da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) chegaram à presidência após mais de 40 anos de governos da família Somoza. Durante o final da Guerra Fria, quando a guerra civil salvadorenha atingiu o “equilíbrio militar”, muitos países e organizações multilaterais vislumbraram o caminho das negociações como a única alternativa para o fim da guerra civil em El Salvador. Defende-se nesta tese que, mesmo nesse novo contexto histórico, foi possível a concretização do interesse dos Estados Unidos: a desmobilização das guerrilhas salvadorenhas, simbolizando o fim dos grupos de esquerda no país. Nessa nova, pacífica e multilateral alternativa, houve a manutenção do rumo conservador no país e preservou-se a América Central como a tradicional área de influência dos Estados Unidos. Ademais, as negociações promovidas pela ONU nos anos 1990, a redação dos acordos de paz e as reformas institucionais implementadas (forças armadas, criação da polícia civil e modernização do judiciário) conformaram não somente os interesses dos atores locais e multilaterais, mas, sobretudo, tornaram possível a continuidade da manutenção dos interesses dos Estados Unidos. Se antes não foi possível extinguir as guerrilhas salvadorenhas, a alternativa pacífica permitiu a via "voluntária" da desmobilização das guerrilhas ao longo da execução do mandato da operação de paz das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), entre os anos 1991 e 1995.

Palavras-chave: El Salvador. Guerra civil. Estados Unidos. ONU. Paz.

ABSTRACT

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **El Salvador: from civil war to the institutional reforms of the 1990s**. 291f. Dissertation (PhD in History) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2014.

During its civil war (1980-1992), El Salvador was a top priority of the United States foreign policy towards Central America, when the Reagan administration supported that country's armed forces in the search of a military victory against the Salvadoran guerrillas, coordinated by the Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN). The US counterinsurgency strategy for El Salvador sought to avoid an outcome similar to the one achieved by the Sandinistas in Nicaragua, when guerrilla fighters of the Sandinista National Liberation Front (FSLN) made their way to the Nicaraguan presidency more than 40 years after the Somoza family's rule. When the Salvadoran civil war reached its "strategic military balance" at the end of the Cold War, many countries and multilateral organizations found negotiations the only alternative to end civil war in El Salvador. It is argued in this dissertation that even in this new historical context, it was possible for the United States to achieve its interests, which was the dismantling of the Salvadoran guerrillas, symbolizing the end of left-wing groups in the country. In this new, peaceful and multilateral alternative, the path to conservative politics was preserved in the country and Central America remained as a traditional area of US influence. In addition, the United Nations negotiations in the 1990s, the drafting of peace agreements and the implementation of institutional reforms (armed forces, creation of a civilian police and modernization of the judiciary system) were aligned not only to the interests of local and multilateral actors, but above all preserved US interests. If it had not been possible to eliminate the Salvadoran guerrillas in the 1980s, this peaceful alternative would allow for the "voluntary" dismantling of guerrillas throughout the execution of the United Nations Peacekeeping Operation mandate in El Salvador (ONUSAL) between 1991 and 1995.

Keywords: El Salvador. Civil war. United States. United Nations. Peace.

RESUMÉN

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **El Salvador: de la guerra civil hacia las reformas institucionales de los años 90's**. 291f. Tesis (Doctorado en Historia) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2014.

Durante la guerra civil (1980-1992), El Salvador fue la prioridad de la política externa de los Estados Unidos en Centroamérica, cuando la administración Reagan apoyó a las fuerzas armadas para la búsqueda de la victoria militar contra la guerrilla salvadoreña, agrupadas por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La estrategia de contrainsurgencia de los Estados Unidos en El Salvador intentaba evitar el resultado positivo logrado por los sandinistas en Nicaragua, cuando los guerrilleros del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) llegaron a la presidencia del país, después de más de 40 años de dominio político de la familia Somoza. Cuando la guerra civil de El Salvador alcanzó el "equilibrio estratégico militar" en el final de la Guerra Fría, muchos países y organizaciones multilaterales previeron el camino de la negociación como la única alternativa para ponerle fin. Se sostiene en la tesis que, incluso en este nuevo contexto histórico, el interés principal de los Estados Unidos se pudo consolidar en relación a la desmovilización de la guerrilla salvadoreña, símbolo del fin de los grupos de izquierda en la región. En este nuevo escenario multilateral, la política conservadora se mantuvo en el país, así como, la de Centroamérica, resguarda como zona de influencia de los Estados Unidos. Además, las negociaciones llevadas a cabo por las Naciones Unidas en la década de los 90's ayudaron a promover la paz y las reformas institucionales (militares, policiales y de modernización de la justicia), de acuerdo no sólo con los intereses de los actores locales y multilaterales, sino principalmente preservando los intereses de los Estados Unidos. Ya que no fue posible eliminar antes a la guerrilla salvadoreña, la alternativa pacífica permitió la desmovilización voluntaria de la guerrilla a lo largo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) entre los años 1991 y 1995.

Palabras-clave: El Salvador. Guerra civil. Estados Unidos. ONU. Paz.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANSP	Academia Nacional de Segurança Pública
ARENA	Aliança Republicana Nacionalista
ARDE	Aliança Revolucionária Democrática
CAEE	Colégio de Altos Estudos Estratégicos
CAEM	Conselho Acadêmico da Escola Militar
CBNAC	Comissão Bipartidária Nacional para a América Central
CE	Comissão Executiva
CIAV	Comissão Internacional de Apoio e Verificação
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIVA	Comissão Internacional de Verificação e Acompanhamento
CNR	Comissões Nacionais de Reconciliação
COPAZ	Comissão Nacional para a Consolidação da Paz
CIREFCA	Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-americanos
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
EM	Esquadrão da Morte
EGP	Exército Guerrilheiro dos Pobres
FAES	Forças Armadas de El Salvador
FALANGE	Forças Armadas de Libertação Anticomunista Guerra de Extermínio
FAR	Forças Armadas Revolucionárias
FDN	Frente Democrática Nacional
FDR	Frente Democrática Revolucionária
FMLN	Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional
FSLN	Frente Sandinista de Libertação Nacional
FSPT	Força de Segurança Pública Transitória
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICITAP	Programa Internacional de Assistência e Treinamento Investigativo Criminal
MINUSAL	Missão Civil nas Nações Unidas em El Salvador
MNR	Movimento Nacional Revolucionário
MPLA	Movimento Popular para a Libertação de Angola
OACI	Organização de Aviação Civil Internacional
OEA	Organização dos Estados Americanos
OLC	Organização de Libertação do Comunismo
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUCA	Organização das Nações Unidas na América Central
ONUSAL	Organização das Nações Unidas em El Salvador
ONUEN	Organização das Nações Unidas na Nicarágua
ORDEN	Organização Democrática Nacionalista
ORPA	Organização Revolucionária do Povo Armado
PARLACEN	Parlamento Centro-americano
PCN	Partido de Conciliação Nacional
PDC	Partido Democrata Cristão
PGT	Partido Guatemalteco dos Trabalhadores
PN	Polícia Nacional
PNC	Polícia Nacional Civil

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEFA	Sistema Educativo das Forças Armadas
SGNU	Secretaria Geral das Nações Unidas
UCA	Universidade Centro-americana
UGB	União Guerreira Branca
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
URNG	Unidade Revolucionária Nacional da Guatemala
USAID	Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 A POLÍTICA EXTERNA DE RONALD REAGAN PARA A AMÉRICA CENTRAL: FINANCIAMENTO PARA A CONTRAINSURGÊNCIA E DESDOBRAMENTOS POLÍTICOS	24
1.1 O FINAL DOS ANOS 1970: A ALVORADA DOS AJUSTES DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS.....	25
1.2 A POLÍTICA EXTERNA DE RONALD REAGAN (1981-1989).....	31
1.2.1 <i>A Doutrina Reagan e os desdobramentos para a América Central</i>	35
1.2.2 <i>Comissão Kissinger</i>	49
1.3 A CONTRAINSURGÊNCIA EM EL SALVADOR.....	54
1.3.1 <i>Os esquadrões da morte</i>	62
1.3.2 <i>Escândalo Irã-contras, distensão da Guerra Fria e encaminhamento de solução negociada para a guerra civil</i>	63
CAPÍTULO 2 ACORDOS DE PAZ PARA A AMÉRICA CENTRAL NOS ANOS 1980	66
2.1 ANTECEDENTES DE CONTADORA.....	66
2.2 GRUPO DE CONTADORA E GRUPO DE APOIO À CONTADORA.....	73
2.2.1 <i>As negociações de Contadora</i>	75
2.3 OS ACORDOS DE ESQUIPULAS E AS CÚPULAS PRESIDENCIAIS CENTRO-AMERICANAS.....	85
2.3.1 <i>Demais Declarações Presidenciais e o envolvimento da ONU e da OEA</i>	94
CAPÍTULO 3 AS NEGOCIAÇÕES E OS ACORDOS DE PAZ PARA EL SALVADOR	101
3.1. OS ANTECEDENTES DAS NEGOCIAÇÕES DE PAZ.....	101
3.2. AS NEGOCIAÇÕES DE PAZ PARA O FIM DA GUERRA CIVIL.....	115
3.2.1 <i>O Acordo de Chapultepec: fase final do processo de paz</i>	126
CAPÍTULO 4 AS REFORMAS INSTITUCIONAIS EM EL SALVADOR ...	134
4.1 EL SALVADOR NO CONTEXTO DA ONU NO INÍCIO DOS ANOS 1990.....	134
4.2 <i>PEACEBUILDING</i> : BREVES CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS.....	139
4.3 ONUSAL: ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES.....	146
4.4 REFORMAS INSTITUCIONAIS: FORÇAS ARMADAS.....	150
4.5 REESTRUTURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: CRIAÇÃO DA POLÍCIA NACIONAL CIVIL.....	160
4.6 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A INICIATIVA DE REFORMAR AS INSTITUIÇÕES JUDICIÁRIAS.....	166
CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
REFERÊNCIAS	174
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

Como pôde um país tão pequeno, cerca de 20.935 quilômetros quadrados, e menor do que o estado brasileiro de Sergipe (MONTGOMERY; WADE, 2006, p.19), ter sido tão importante para a política externa dos Estados Unidos nos anos 1980? O que fez da operação de manutenção de paz da Organização das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), no início dos anos 1990, ter sido considerada parâmetro de êxito entre tantas da mesma década? Este trabalho busca responder a essas duas questões.

Em termos gerais, a importância de El Salvador para a política externa dos Estados Unidos está relacionada, primeiramente, à inestimável preservação de interesses estratégicos dos Estados Unidos na América Central e Caribe. Nas próximas linhas, abandona-se o contexto da guerra civil de El Salvador (1980-1992) para que se entenda o recorte proposto e a afirmação feita numa perspectiva mais ampla.

O ideal expansionista dos Estados Unidos e a preponderância de sua influência nas Américas frente às potências europeias foram inaugurados, respectivamente, com a doutrina do Destino Manifesto e com a Doutrina Monroe no século XIX. A gradativa aproximação dos Estados Unidos com a América Latina, termo esse utilizado na época de Napoleão III (1852-1870) com a intenção de "subjugar as nações hispano-americanas ao poderio francês" (FARRET; PINTO, 2011, p. 35), irrompeu a partir do apoio militar estadunidense aos países que queriam obter plena autonomia do domínio europeu, como Cuba (Guerra Hispano-americana, em 1898) e México (expulsão da intervenção francesa, em 1867) no século XIX.

Ao final do século XIX e início do século XX, o ímpeto expansionista dos Estados Unidos esteve alicerçado pela consolidação de uma marinha de guerra (*marines*) para proteger a fronteira marítima e assegurar sua hegemonia. Segundo Schmidt (1995, p.3-18), o objetivo da expansão dos Estados Unidos foi conquistar a hegemonia nos mares do Caribe e do Pacífico. Em alguns casos, intervenções dos *marines* em países da América Central e Caribe preservaram a influência dos Estados Unidos, em detrimento de outras potências europeias que navegavam por essa região. Ademais, essas intervenções estadunidenses¹ estabeleceram elites locais no poder para que mantivessem o *status quo* e não fizessem afronta aos interesses dos Estados Unidos. Alimentando essa parceria com as elites, as relações bilaterais foram

¹Podem-se citar alguns exemplos dessas intervenções militares por razões estratégicas: a intervenção militar dos Estados Unidos no Panamá (1903), na Nicarágua (1912), nas Ilhas Virgens (1916), no Haiti (1915) e na República Dominicana (1916) (SCHMIDT, 1995, passim).

preservadas com interesses comerciais e expansão dos negócios e da iniciativa privada dos Estados Unidos.

Atrelado a esse contexto, mas abordando especificamente a América Central, Pastor (1988, p.215) discutiu que existiu um ciclo de modernização e crescimento econômico, impulsionado pela aproximação dos Estados Unidos e do investimento da iniciativa privada na primeira metade do século XX. Tal crescimento econômico, entretanto, concentrou riquezas nas elites. Pastor defendeu que essa aproximação trouxe mais efeitos nocivos do que benefícios em longo prazo nos diferentes contextos nacionais: "as contradições do crescimento terminaram por deslegitimar os regimes políticos, sendo que tal quebra facilitou que os militares ocupassem o poder político" (PASTOR, 1988, p.216).

As elites não conseguiram administrar as manifestações e contestações populares sozinhas. Para romper com o contexto interno convulsivo, os militares ocuparam as presidências das repúblicas da Guatemala (1931), de El Salvador (1931) e da Nicarágua (1936). Nesses dois últimos países, o ciclo político conservador manteve-se contínuo por décadas, preservando a relação de interesses entre capital privado externo e interesses das elites centro-americanas. Na Guatemala, entre 1931 e 1944, o general Jorge Ubico preservou os interesses da elite guatemalteca por alguns anos. Contudo, estes foram preteridos, por dez anos, por governos guatemaltecos progressistas até o golpe de Estado em 1954, quando os militares perseguiram e deram impulso ao extermínio de quem não compactuasse com o projeto conservador. Em Honduras, a história política do país no século XX foi um pouco diferente. Foram momentos de predominância dos militares no poder de diferentes maneiras: governo autoritário constitucional (de Tiburcio Carias entre 1933 e 1949), golpe de Estado em 1954, seguido de alternância de governos oligárquicos e governos militares entre 1963 e 1981² (ALCÁNTARA SÁEZ, 2008).

Em novo contexto histórico, após a Segunda Guerra Mundial, novamente a preservação de interesses estratégicos dos Estados Unidos reservou à América Latina e Caribe

² Costa Rica ficou fora desse recorte porque o contexto político é distinto. Além de reformas promovidas por governantes no início do século XX, em 1948, a partir da guerra civil, houve reformas liberais ainda mais profundas que acarretaram no abandono do modelo agrário-exportador. Entre as mudanças, extinguiram-se as forças de defesa em 1949, mantendo-se apenas forças de segurança pública. Não se pode, dessa maneira, colocar o país no mesmo contexto de Guatemala, El Salvador, Nicarágua e Honduras. Quanto aos demais países centro-americanos, Belize conseguiu autonomia política no início dos anos 1980, pertencendo ao *Commonwealth*. No Panamá, harmonizaram-se interesses oligárquicos no Estado na maior parte do século XX e não houve grupos revolucionários com capacidade de grande movimentação popular, permanecendo as ideias comunistas em círculos de debates estudantis e de organizações de trabalhadores, especialmente durante os anos de governo do general Omar Torrijos (1968-1981) (ALCÁNTARA SÁEZ, 2008).

particular atenção, especialmente depois da Revolução Cubana (1959). Existiu grande receio que o regime cubano inspirasse os ideais das guerrilhas e organizações políticas latino-americanas, seja por verdadeira motivação revolucionária ou apenas como alternativa para galgar autonomia nacional. Assim, tal como Bagley e Horwitz escreveram, a América Latina esteve sob vigilância ideológica dos Estados Unidos:

A ajuda militar dos EUA, a ajuda econômica e os empréstimos bilaterais para regimes repressivos, como o de François "Papa Doc" Duvalier no Haiti, de Anastasio Somoza na Nicarágua, e de Alfredo Stroessner no Paraguai, continuou até a década de 1970. Se o regime autoritário falhasse ou se os governos eleitos democraticamente se inclinasse muito para a esquerda na opinião dos formuladores de política dos EUA, Washington sempre estava disponível para intervir diretamente (por exemplo, República Dominicana em 1965, Granada em 1979, Panamá em 1989) ou indiretamente (Guatemala em 1954, Bolívia em 1956, Chile em 1973, e Nicarágua na década de 1980) para garantir que governos pró-americanos e anticomunista permanecessem no poder³ (BAGLEY; HORWITZ, sem data, p.16).

Mesmo com essa atitude, os Estados Unidos não puderam impedir a ascensão da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN)⁴ na Nicarágua, em 1979. Os sandinistas exerceram plenamente o governo a partir de 1984, após mais de 40 anos de governo da família Somoza, apoiada pelos interesses dos Estados Unidos no contexto descrito por Pastor (1988). O rompimento do ciclo conservador na Nicarágua foi visto como segunda perda estratégica para os Estados Unidos – a primeira tendo sido Cuba, quase 20 anos antes –, que estavam receosos dos reflexos desse acontecimento em países vizinhos do istmo, especialmente na Guatemala e em El Salvador. Isso porque, tal como na Nicarágua, havia partidos comunistas e grupos políticos revolucionários guatemaltecos e salvadorenhos que já haviam feito levantes populares. O símbolo da revolução sandinista automaticamente fez da América Central o "foco de combates internacionais entre revolucionários e contrarrevolucionários" (ZIMMERMANN, 2006, p.18).

³ Tradução livre: "U.S. military assistance, economic aid, and bilateral loans to repressive regimes, such as that of François "Papa Doc" Duvalier in Haiti, of Anastasio Somoza in Nicaragua, and of Alfredo Stroessner in Paraguay, continued well into the 1970s. If authoritarian rule failed or democratically-elected governments leaned too far leftward for U.S. policy makers, Washington consistently proved willing to intervene directly (e.g., the Dominican Republic in 1965, Grenada in 1979, and Panama in 1989) or indirectly (e.g., Guatemala in 1954, Bolivia in 1956, Chile in 1973, and Nicaragua in the 1980s) to guarantee that pro-American and anti-Communist governments would remain in power."

⁴A FSLN surgiu em 1961 e inspirou-se na figura de Augusto César Sandino, responsável por coordenar a insurgência contra os fuzileiros navais da intervenção militar dos Estados Unidos na Nicarágua (1912-1933). A FSLN foi fundada por estudantes nicaraguenses que pertenceram ao partido comunista e se inspiraram na vitória do Movimento Cubano de 26 de julho. A FSLN reuniu grupos radicais estudantis como: a Juventude Democrática Nicaraguense (ligada ao partido comunista), a Juventude Revolucionária Nicaraguense e a Juventude Patriótica Nicaraguense (ZIMMERMANN, 2006, p.28-47).

Em El Salvador, a formação da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN)⁵ reuniu e articulou organizações políticas salvadorenhas em 1980, contra a manutenção do *status quo*. Na Guatemala, o mesmo aconteceu com a formação da Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG) em 1982⁶, que se inspirou na oportuna retomada do espírito da "Revolução de Outubro" para mudar o curso conservador deflagrado em 1954 (GRANDIN, 2004, p.21). Por sua vez, em Honduras, o esforço contrarrevolucionário foi amparado militarmente (treinamento e logística) por aqueles, os *contras*, que se opunham à derrubada de lideranças conservadoras no entorno geográfico (em específico, queriam reverter o que os sandinistas conquistaram), tendo o apoio político e financeiro dos Estados Unidos para a execução de uma investida armada (ROUQUIÉ, 1994, passim).

Retomando o foco acerca da importância de El Salvador para a política externa dos Estados Unidos, os presidentes Carter e Reagan não queriam que as guerrilhas salvadorenhas chegassem ao poder, tal como aconteceu na Nicarágua. Da mesma maneira, os conservadores salvadorenhos não queriam o mesmo desfecho. Uma junta militar rapidamente assumiu a presidência de El Salvador e foi gradativamente propondo mudanças políticas para tentar evitar que a população explodisse em mais revoltas e manifestações, além daquelas que foram suprimidas nos anos 1970 (TORRES-RIVAS, 1997).

Em 1980, a deflagração da guerra civil salvadorenha contrapôs grupos conservadores e grupos revolucionários. Para Sorto (2001, p.16), a guerra civil representou a falência do modelo instaurado em 1948, que consignou a proteção de interesses econômicos dos empresários e dos latifundiários, sem desenvolvimento social, e com violenta repressão das manifestações populares pelos presidentes militares.

⁵Semelhante ao processo da Nicarágua, a FMLN reuniu aqueles que eram contra os interesses da elite econômica e do regime militar institucional (1948-1979). A inspiração da FMLN também se norteou pela figura de um líder popular que foi Agustín Farabundo Martí Rodríguez, contemporâneo de Sandino. Martí teve uma trajetória de engajamento político com estudantes e camponeses que não queriam mais a exploração dos grupos dominantes. A atuação política de Martí, com o levante de camponeses em 1932, incomodou o presidente e general Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944). O líder Martí e os integrantes do levante de 1932 foram mortos pela repressão organizada pelo general Hernández Martínez. O sangrento episódio ficou conhecido como *La Matanza*, quando se estimou que mais de 20 mil pessoas foram mortas pelo exército (MONTGOMERY; WADE, 2006, p.26-42).

⁶A Unidade Revolucionária Nacional da Guatemala unificou, em janeiro de 1982, os quatro grupos guerrilheiros que já existiam: (1) Exército Guerrilheiro dos Pobres (EGP), fundado em 1973 por Roland Morán; (2) as Forças Armadas Revolucionárias (FAR), criadas por Pablo Monsanto em 1962; (3) a Organização Revolucionária do Povo Armado (ORPA), formada por Rodrigo Asturias em 1972; e (4) o Partido Comunista, conhecido como Partido Guatemalteco dos Trabalhadores (PGT), que surgiu em 1949 e recebeu esse último nome (PGT), em 1952 (Cf: BATISTA, 2003).

A guerra civil foi acompanhada com preocupação e vigilância pela administração de Ronald Reagan (1981-1989). Antes mesmo desse governo estadunidense, os anteriores já haviam se comprometido com treinamento militar e apoio logístico para os governos conservadores dos países da América Central dentro de uma estratégia de contenção de grupos revolucionários em escala regional (ARNSON, 1980; ARNSON 1981), estendendo-se para toda a América Latina e Caribe.

Exemplo dessa estratégia de contrainsurgência, em 1979, mais de 2.097 militares de El Salvador foram treinados em centros militares nos Estados Unidos. El Salvador também recebeu equipamentos militares e aeronaves que haviam sido utilizadas no Vietnã (TORRES-RIVAS, 1997, p.222). Torres-Rivas (1997, p.223) salientou que o avanço militar da FMLN, entre os anos 1980 e 1983, convenceu o exército salvadorenho que não era possível obter vitória em curto tempo. O conflito, que começou como de baixa intensidade, alcançou a dimensão de guerra civil. Deflagrada a guerra, a saída estadunidense foi apoiar o encaminhamento para a realização da Assembleia Constituinte. A redação de nova Constituição (1983), simbolicamente rompeu com a velha ordem. O próximo passo foi apoiar eleições presidenciais, nas quais um civil foi declarado eleito. A partir daí, houve continuidade da guerra, pois nenhum dos lados estavam convencidos de abandonar o confronto.

Torres-Rivas (1997, p.224) argumentou que o exército salvadorenho estava vulnerável, quando comparado ao investimento e treinamento proporcionado aos militares na Nicarágua e na Guatemala pelos Estados Unidos. Assim, buscando evitar que El Salvador se tornasse a terceira perda estratégica na Guerra Fria, a política externa dos Estados Unidos fez de El Salvador um teste de forças para a preservação da segurança nas Américas.

Os Estados Unidos forneceram suporte logístico e treinamento ao exército salvadorenho por meio de ajuda direta aos governantes do país. Logo, durante a guerra civil (1980-1992), El Salvador foi prioridade da política externa dos Estados Unidos na estratégia de contrainsurgência para a América Central nos anos 1980, quando a administração Reagan apoiou as forças armadas do país na vislumbrada vitória militar contra as guerrilhas salvadorenhas.

O histórico das instituições militares de El Salvador, ou caso se queira mencionar o termo "forças armadas", merece a seguinte ressalva. Castro Morán (1984, p.23) escreveu que não era possível falar em forças armadas de El Salvador desde a independência. Isso porque o exército foi a primeira instituição militar e, como exemplo, mencionou a Constituição Política

de 1886 onde registrou-se "forças armadas" e "exército da república" como equivalentes em diversas passagens. Logo, a expressão "forças armadas", que se compreende por Exército, Marinha e Aeronáutica, não surgiram em El Salvador de maneira conjunta⁷.

Acima de tudo, Castro Morán (1984) argumentou que o exército era importante para preservar os interesses econômicos do país e destacou a relevância dessa instituição militar no exercício de defesa dos princípios constitucionais. Tal como a obra é intitulada, *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*, ele registrou momentos da história política do país quando o exército exerceu função política, segundo Castro Morán (1984), em benefício da democracia e da população. Percebe-se que a defesa desse pensamento, numa amostra do que provavelmente era compartilhado por outros militares do país, ilustra qual missão o exército salvadorenho atribuiu para si.

Para compreender brevemente a evolução histórica que alcança a análise de Castro Morán, destaca-se outro salvadorenho. Huezo Mixco (1997, p.19-21) analisou três diferentes fases do exército salvadorenho: a primeira, que se iniciou em 1824 com Manuel José Arce, e caracterizou-se por um exército caudilhistas e anticolonial. A segunda fase, a partir da década de 1930, começou quando o general Maximiliano Hernández Martínez assegurou que a corporação estava em defesa da ordem e do patrimônio público. Por fim, a terceira fase, inaugurada na década de 1980, é aquela na qual a contrainsurgência cresceu em grande proporção e inflou o número de oficiais pertencentes às forças armadas: de 17 mil, em 1981, para 56 mil, em 1987.

O aumento do número de oficiais, na terceira fase assinala por Huezo Mixco (1997), seguido do treinamento para que os mesmos zelassem pela segurança pública, acarretou em complicações, como o descontrole no comando das ações de repressão circunstanciado pelo elevado grau de politização das forças armadas. Essa politização dos militares facilitou a criação de grupos de extermínio, os esquadrões da morte, que não somente perseguiram e executaram guerrilheiros, como também outros salvadorenhos que de fato ajudaram ou foram acusados de proporcionar algum tipo de suporte a FMLN (MONTGOMERY; WADE, 2006). Assim, reuniram-se essas informações para dar suporte à afirmação de que o papel institucional dos militares em El Salvador não estava restrito à defesa nacional, muito

⁷Quando se encontra a expressão forças armadas nesse texto, remete-se ao período a partir dos anos 1980, quando Exército, Força Aérea e Força Naval já existiam (decreto nº353). Disponível em: <<http://www.faes.gob.sv/>>. Acesso em: 15/05/2014. O histórico de constituição da *Fuerza Aerea Salvadorenha* é dos anos 1920 e passou por diversas reformulações, como incremento de efetivo e melhoria de equipamentos. Por sua vez, a *Fuerza Naval* foi constituída em 1948.

claramente sendo desviado para preservar interesses econômicos e até mesmo ocupar o governo em benefício da manutenção de interesses dos grupos dominantes. A função política do exército foi potencializada pelo alto investimento no aparato repressor, como aposta da política externa dos Estados Unidos para suprimir as guerrilhas e ganhar a guerra.

Benítez Manaut (1989, p.35) afirmou que a guerra civil teve duas fases entre os anos 1981 e 1985. Na primeira, de 1981 a 1983, o exército salvadorenho tentou a solução militar rápida, enquanto a FMLN operou na defensiva dos ataques. Na segunda fase, a partir de 1984, admitiu-se o “equilíbrio militar” entre os combatentes. Logo, o exército salvadorenho preparou-se para a guerra prolongada. As possibilidades do término da guerra civil em El Salvador pareciam ter apenas três encaminhamentos: vitória das forças armadas, vitória da FMLN, ou intervenção militar dos Estados Unidos. Essa última alternativa seria utilizada depois do “cerco e aniquilamento” conduzido pelo exército de El Salvador entre 1981 e 1988, proporcionado pelo “rápido desembarque” de tropas dos Estados Unidos como o último recurso para vencer a guerra (BENÍTEZ MANAUT, 1988, p. 532).

Em novembro de 1989, a mudança provocada pela Queda do Muro de Berlim fez com que a administração do presidente dos Estados Unidos, George H. W. Bush, que assumiu no início daquele ano, apostasse que a FMLN ruiria gradativamente por não ter mais apoio externo para continuar com a guerra. Refutando essa inferência, e buscando demonstrar força, a FMLN organizou uma ofensiva militar dias depois da Queda do Muro (HANDAL, 1997).

Com o fim da Guerra Fria e na busca de uma nova "grande estratégia" (PECEQUILO, 2005), a política externa dos Estados Unidos ocupou-se da Guerra do Golfo (1990-1991) e transferiu a responsabilidade do encaminhamento do fim da guerra civil em El Salvador para a Organização das Nações Unidas (ONU), monitorando as negociações para que o resultado final tornasse possível a desmobilização da FMLN.

A segunda pergunta elaborada no início dessa introdução veio, na verdade, da afirmação registrada em discursos, documentos, publicações acadêmicas e institucionais que situaram a ONUSAL (1991-1995) como a primeira experiência de operação de paz exitosa da ONU, entre tantas outras dos anos 1990 (ONU, 1995; DOYLE, JOHSTONE, ORR, 1997).

Entende-se por operação de paz da ONU o mecanismo de solução pacífica de controvérsias utilizado para manter, impor ou alcançar a paz em regiões de conflito e cujo mandato é aprovado pelo Conselho de Segurança, designando quais atividades devem ser executadas, bem como a composição para o envio de contingente (militares, policiais e civis).

Quando julgar necessário, o Conselho de Segurança pode suspender as atividades das operações de paz ou autorizar novo mandato (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010).

Entende-se que destacar a ONUSAL como parâmetro a ser seguido foi interessante por diferentes razões. A ONU inaugurou novo escopo de atuação em conflitos não mais tradicionais e entre Estados. O Conselho de Segurança deveria estar apto a responder as diferentes adversidades (religiosas, étnicas, etc) que deflagraram conflitos e guerras civis no interior de Estados, desestabilizando a segurança internacional e/ou regional. Essa demanda foi anunciada pelo secretário-geral, Boutros Boutros-Ghali, em 1992, com o pronunciamento do alargamento da agenda de segurança do Conselho e registrada no documento intitulado "Uma Agenda para a Paz".

El Salvador foi um caso interessante para a ONU. A Organização esteve envolvida com as negociações de paz, mediando partes inimigas e fazendo com que elas alcançassem o cessar fogo e celebrassem acordos de paz em fevereiro de 1992. Todavia, destaca-se que, antes mesmo do processo chegar a esse estágio final, a ONUSAL já havia sido aprovada pelo Conselho de Segurança (S/RES/693) em maio de 1991. O desembarque do pequeno contingente esteve responsável pela monitoração dos direitos humanos (ANTONINI, 2004). A pré-disposição do rápido desembarque da ONUSAL, antes mesmo do fim das negociações, foi interessante precedente. Infere-se dessa atitude que a ONU e os demais atores envolvidos já estavam empenhados em fazer dessa missão de paz parâmetro de sucesso.

A hipótese desse trabalho é que a mudança da conjuntura internacional e o "equilíbrio militar" entre os combatentes da guerra civil inviabilizaram a conformação da vitória militar almejada pelos Estados Unidos nos anos 1980. Assim, entende-se que o esgotamento da condução da política externa de Reagan para El Salvador conduziu a ajustes na política externa dos Estados Unidos promovido pelo sucessor, George H. W. Bush. Tais ajustes permitiram que os Estados Unidos continuassem a perseguir a desmobilização da guerrilha salvadorenha por meio do apoio à condução das negociações de paz sob os auspícios da ONU desde que, ao final, o que constasse nos acordos de paz permitisse a desmobilização da guerrilha. Logo, a ONUSAL foi "fabricada" como parâmetro de sucesso para servir de referência às outras operações de paz dos anos 1990 porque (1) assistiu a desmobilização da FMLN, dado como caso remanescente da Guerra Fria, e (2) promoveu reformas institucionais tidas como necessárias para sustentar a paz acordada entre governo e FMLN. Tais atividades foram majoritariamente abastecidas por recursos e missões técnicas dos Estados Unidos. Esse foi um colaborador com outros países porque o caráter das atividades implementadas pela

ONUSAL era multilateral. Todavia, o interesse em preservar interesses no país e sustentar o desfecho conservador almejado, ainda era dos Estados Unidos.

O objetivo geral do trabalho é proporcionar a visão processual dos fatores da conjuntura internacional, regional e doméstica que possibilitaram a invalidação da vitória militar na guerra civil para o desfecho pacífico conduzido por vias multilaterais. Entre os objetivos específicos, pretende-se ofertar evidências de que os Estados Unidos mantiveram influência durante todos os processos de negociações: da guerra à paz. Ademais, busca-se fundamentar que a atuação dos Estados Unidos na colaboração com as principais reformas institucionais do país (profissionalização das forças armadas, criação da polícia civil e modernização do judiciário) perpetuou sua histórica influência no país.

Situa-se esse estudo no campo histográfico da história do tempo presente, quando o "estudo do passado emerge (...) não como um fim em si, mas como meio de iluminar nosso olhar sobre o presente, vindo assim a contribuir, de alguma maneira, para a discussão e, quem sabe, solução de problemas nossos contemporâneos" (MULLER, 2007, p.29). Nesse diapasão, a guerra civil em El Salvador e os processos para selar a paz, bem como o que foi implementado dos acordos, pouco foram explorados pelos registros historiográficos brasileiros. Essa experiência em El Salvador suscita reflexões sobre os prejuízos da solução militar perseguida pelos Estados Unidos e das rápidas soluções cirúrgicas implementadas pela ONU. A conjuntura atual em El Salvador⁸ não pode apenas ser compreendida como o resultado das medidas políticas adotadas pelas recentes gestões presidenciais, mas faz parte de uma dimensão analítica profunda e que contempla os resultados dos desdobramentos do processo histórico recortado nesse trabalho.

As fontes da pesquisa foram diversas: jornais da época; entrevistas concedidas por acadêmicos, funcionários que trabalharam em organizações multilaterais envolvidas no

⁸Os governos salvadorenos solicitam empréstimos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e à Associação Internacional de Desenvolvimento, vinculada ao Grupo Banco Mundial. El Salvador é um país em desenvolvimento que recentemente vem reduzindo a população abaixo da linha de pobreza, e cuja maioria dos habitantes vive em regiões urbanas (65%). A vulnerabilidade econômica sempre foi uma realidade constante no país. Todavia, afirma-se que a guerra civil colaborou para deteriorar esse quadro, pois existem dificuldades para recuperar as economias de países que tiveram guerra civil (COYNE, 2007, p.8-12). Ademais, concomitante aos problemas de desenvolvimento, o país continua na principal rota de tráfico de drogas, alimentando o problema do crime organizado, violência e falta de segurança pública. Assim, também se estabelece a relação dessas vulnerabilidades com os prejuízos econômicos, sociais e políticos da guerra civil e, acima de tudo, com o esforço para buscar melhorias institucionais iniciadas há pouco mais de vinte anos, mas que ainda não alcançou patamar virtuoso. Os dados econômicos mencionados foram consignados a partir do banco de dados do Banco Mundial disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/el-salvador>> e as informações sobre segurança no país foram resumidas a partir dos dados oferecidos pela Organização das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf>. Acesso em: 27/05/2014.

conflito, representantes diplomáticos, policiais que foram treinados durante a execução do mandato da ONUSAL⁹; e demais fontes secundárias (livros, artigos, dissertações e teses). Algumas entrevistas foram explicitadas em notas de rodapé, enquanto outras, mediante o fato de serem conduzidas mais como conversas informais, foram suprimidas e a confirmação das informações reveladas foi buscada em fontes bibliográficas, fontes primárias ou jornais da época¹⁰.

Destaca-se que as fontes primárias utilizadas nessa tese foram majoritariamente extraídas de diversos arquivos: físicos e digitais. Priorizou-se proporcionar ao leitor o máximo de fontes primárias dispostas em endereços eletrônicos para a sua própria conferência. Aquelas fontes que não constam eletronicamente¹¹ são exemplares físicos cujo acesso apenas é possível nos arquivos públicos consultados e estão disponibilizados (maioria) nos anexos dessa tese. É necessário alertar que não se utilizou de procedimentos da pesquisa rígidos, isto é, métodos ou procedimentos que possam ser enquadrados em metodologia específica. Ainda assim, pautou-se a redação do trabalho pela busca da objetividade no manuseio das fontes e na escrita dos acontecimentos históricos. Todavia, a escrita da História imputa involuntariamente o olhar subjetivo do autor. Nesse sentido, apresenta-se no texto o ponto de vista crítico quanto à política de contrainsurgência dos Estados Unidos e ao trabalho conduzido pela ONU.

Este trabalho divide-se em quatro capítulos. No primeiro, busca-se contextualizar os fatores que levaram El Salvador tornar-se o centro da política externa dos Estados Unidos para as Américas nos anos 1980. No segundo capítulo, resgatam-se os esforços diplomáticos de diversos países da América Latina que buscaram alternativas pacíficas regionais para apoiar a conformação da paz na América Central, em detrimento da solução militar proposta pela política externa do presidente Reagan. O contexto abordado no capítulo está direcionado

⁹ Grande parte desses encontros foi possível durante o estágio de pesquisa de nove meses no exterior, realizado em Washington, D.C. e proporcionado pelo financiamento Fulbright/CAPES (2012-2013).

¹⁰ Grande parte dos artigos de jornais consultados dos anos 1970, 1980 e 1990 integra o projeto "Information Services Latin America" da Hispanic Division na Library of Congress. Os artigos de jornais são copiados e organizados em exemplares físicos para consulta. Buscou-se oferecer nesse trabalho a direção eletrônica dos artigos disponíveis em arquivos digitais dos seguintes meios de comunicação: The New York Times, The Washington Post e Los Angeles Times.

¹¹ Os arquivos digitais são: United Nations Dag Hammarskjöld Digital Library (amplo acesso), UN Documents (amplo acesso), Ronald Reagan Presidential Library and Museum (amplo acesso) e National Security Archives (acesso restrito). Os arquivos físicos são: Manuscripts and Archives da Yale University Library, Center for Legislative Archives do National Archives and Records Administration (NARA), Columbus Memorial Library da Organização dos Estados Americanos e Central American Historical and Institute Records da Swarthmore College Peace Collection. As bases de dados restritas consultadas foram: ProQuest, The William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies e os recursos disponíveis a partir da consulta presencial na Law Library and Hispanic Division da Library of Congress.

às negociações que incentivaram o cessar fogo e a desmobilização das guerrilhas centro-americanas, a começar pela Nicarágua. Encontra-se na redação do terceiro capítulo como foram conduzidas as negociações de paz pela ONU entre as partes que se confrontaram ao longo da guerra civil salvadorenha. Contemplaram-se os interesses dos atores locais e dos países que influenciaram para o resultado final dos acordos de paz. Por fim, aborda-se no quarto capítulo El Salvador perante o contexto dos debates sobre a paz e a segurança internacional na ONU no início dos anos 1990, bem como a partir da discussão bibliográfica sobre as reformas institucionais promovidas por Estados e organizações multilaterais a partir dos anos 1990. O objetivo desse capítulo é mostrar a presença dos Estados Unidos na participação do processo das reformas institucionais promovidas pela ONU e como tais atividades foram modestas, atendendo cirurgicamente as necessidades do país.

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA EXTERNA DE RONALD REAGAN PARA A AMÉRICA CENTRAL: FINANCIAMENTO PARA A CONTRAINSURGÊNCIA E DESDOBRAMENTOS POLÍTICOS

Pretende-se discutir nesse capítulo os efeitos da chamada Doutrina Reagan na América Central e, em específico, abordar-se-á a relação cooperativa para a contrainsurgência entre Washington e San Salvador.

Com a finalidade de cumprir esses objetivos, o capítulo está dividido em três seções. Na primeira seção discutir-se-ão as diretrizes da política externa de Reagan para que seja possível compreender o porquê da América Central e Caribe serem áreas prioritárias entre aquelas do Terceiro Mundo. A partir disso, será exposto, na segunda seção, o projeto da política externa da administração Reagan para a América Central e Caribe. Por fim, explorar-se-ão os dados de fontes primárias do Senado, do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa que corroboraram a existência da proximidade das relações entre Estados Unidos e El Salvador com a finalidade de perseguir a vitória militar na guerra civil salvadorenha.

Ressalta-se que, ao longo do capítulo, gradativamente será feita a inserção de informações que possibilitem dar a dimensão das diferentes posições políticas envolvendo Executivo, Legislativo, departamentos e agências do governo dos Estados Unidos para que se destaque a falta de unanimidade quanto ao apoio da política externa formulada. Não se tem como objetivo explorar e aprofundar essa discussão, mas sim, proporcionar um panorama sobre o polêmico foco da política externa, refletido em desavenças entre as instituições e agências governamentais. Afirma-se que essa complexidade de interesses políticos cogita também a falta de consenso no apoio à política externa pela sociedade estadunidense, dividindo-se entre os que amparavam a vitória militar em nome do interesse nacional e do combate ao comunismo e outros que eram contrários às aprovações de orçamentos militares que inevitavelmente auxiliavam a atuação repressiva de grupos que promoviam violações de direitos humanos em El Salvador. Adota-se no capítulo o foco analítico crítico à formulação da política externa de Ronald Reagan. Para anunciar as razões nacionalistas e da busca pela segurança hemisférica, apresentam-se os aportes teóricos e fontes primárias que ilustram essa posição.

1.1 O FINAL DOS ANOS 1970: A ALVORADA DOS AJUSTES DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

A orientação da política externa durante a administração de Ronald Reagan (1981-1989) retomou com vigor a contenção do avanço soviético e do comunismo em diversas regiões do globo onde os Estados Unidos tinham interesses. Muitos foram os acontecimentos que antecederam a gestão do presidente e alimentaram o receio de políticos estadunidenses neoconservadores¹² sobre o declínio da influência e predominância de interesses estadunidenses, tais como o golpe de Estado em Granada (março de 1979), a revolução sandinista na Nicarágua (julho de 1979), a invasão da embaixada do país em Teerã, no início da Revolução Islâmica (novembro de 1979), e a intervenção soviética no Afeganistão (dezembro de 1979). A posse de Ronald Reagan proporcionou a oportunidade de renovar a política nacional e reorientar a política externa do país, buscando demonstrar e disputar poder com a União Soviética em regiões do globo sensíveis à preservação de interesses estratégicos e, geralmente, em países classificados como Terceiro Mundo¹³.

¹² Um dos principais meios de divulgação das ideias neoconservadoras foi a revista *Commentary*, fundada em 1945. Outras publicações, tais como *The Public Interest* e *The National Interest*, também eram veículos neoconservadores e foram respectivamente criadas em 1965 e 1985 (AYERBE, 2010, p.52). Sobre a perspectiva neoconservadora, Lucas Leite (2008, p.44) expôs que os neoconservadores construíram uma base argumentativa polarizada e “maniqueísta” da política internacional, muitas vezes simplificando a realidade, pois a segmentaram colocando de um lado os defensores da democracia, dos direitos humanos, da liberdade dos povos e da economia liberal na qual o Estado exerceu pouca intervenção. Assim, Estados Unidos era a potência defensora desses ideais e contrapôs-se à existência da tirania, de governos autoritários e despóticos. Para evitar a polêmica que envolveria afirmar que os neoconservadores perfaziam uma doutrina, Teixeira (2010) tratou de abordar o pensamento neoconservador nos Estados Unidos como um "conjunto organizado de ideias", fundamentado em decorrência do contexto nacional e internacional em meados dos anos 1970. Nesse novo contexto, (HAAS; WHITING, 1956 apud TEIXEIRA, 2010, passim) a abordagem multilateral (negociações por meio das organizações internacionais) para conter o comunismo não era a opção dos neoconservadores. As ações em política externa nortearam-se pela rejeição do diálogo, pelo enfrentamento ostensivo e por postura unilateral em defesa dos Estados Unidos e confrontando ativamente a União Soviética e o comunismo em geral. Por enaltecere tal postura, os neoconservadores foram conhecidos como os "guerreiros da Guerra Fria" ("Cold War warriors").

¹³ O uso acadêmico do termo "terceiro mundo" foi usado pela primeira vez pelo sociólogo francês Alfred Sauvy na publicação de *L'Observateur* em 14 de agosto de 1952. O “terceiro mundo” pôde ser entendido como o conjunto de países capitalista subdesenvolvidos (SAUVY, 1952, p.14). A referência do uso político do termo pode ser dada a partir do pronunciamento da delegação chinesa na ONU, nos anos 1970, nomeando os países numa terceira categoria, que não era a dos países capitalistas desenvolvidos nem tão pouco a dos socialistas. Shiguenoli Miyamoto e Williams da Silva Gonçalves (1993, p. 231) escreveram sobre a primeira vez que a República Popular da China (RPC) usou esse termo na Organização das Nações Unidas (ONU): “em 10 de abril de 1974, o chefe da delegação da RPC na Sessão Extraordinária da Assembleia Geral da ONU, Deng Siao-Pim, pronunciara contundente discurso em defesa do Terceiro Mundo e contra o hegemonismo das duas superpotências, o qual passou a ser conhecido como a Teoria dos Três Mundos”. Assim, o Primeiro Mundo eram os países capitalistas desenvolvidos e alinhados aos Estados Unidos, o Segundo Mundo eram os países socialistas alinhados a União Soviética e o Terceiro Mundo eram os países capitalistas, alinhados ou não aos Estados Unidos, com muitas vulnerabilidades econômicas e inequidade social.

É necessário salientar que, desde o início da Guerra Fria, a disputa ideológica em defesa do capitalismo, confrontando os países que seguiam ou flertavam com o socialismo, sempre esteve na formulação das diretrizes da política externa das diferentes administrações, democratas (D) ou republicanas (R), tendo como marco inaugural a Doutrina Truman em 1947, quando o combate à expansão do socialismo em “elos frágeis” do capitalismo norteou a política externa. Entre as diversas gestões, desde o democrata Harry S. Truman (1945-1953) até o democrata James Earl Carter (1977-1981), Jimmy Carter, a contenção da expansão soviética motivou os Estados Unidos a enviar tropas militares para conflitos regionais e financiar grupos políticos e governos que pudessem conter o avanço do comunismo. Alguns exemplos foram a Guerra da Coreia (1950-1953), durante a administração do presidente republicano Dwight D. Eisenhower (1953-1961), e o desgaste proporcionado por duas décadas da Guerra do Vietnã (1955-1975), consumindo recursos e vidas de soldados estadunidenses durante as presidências de Eisenhower, John F. Kennedy (D) e Lyndon B. Johnson (1961-1963 e 1963-1969, D), Richard Nixon (1969-1974, R) e Gerald Ford (1974-1977, R).

Afirma-se que no início da política externa do democrata Jimmy Carter sustentou-se e enalteceu-se a busca da realização de interesses de forma multilateral e menos propensa a intervenções militares, quando comparada às administrações anteriores dos republicanos Eisenhower, Nixon e Ford. Pode-se afirmar também que certo progressismo compunha as relações exteriores da administração Carter, diferenciando-a daquelas que a precederam por ser um presidente mais conciliador. Como exemplo, pode-se citar as negociações do Canal do Panamá (Carter-Torrijos acordos em 1977)¹⁴ e o envolvimento na mediação para a paz no Oriente Médio, sobretudo, os acordos de paz de Camp David, em 1978 (SCHMITZ; WALKER, 2004).

O processo de formulação da política externa de Carter foi influenciado pelos debates na Comissão Trilateral criada em 1973, da qual ele foi presidente, e pelo desgaste econômico e político oriundo da derrota no Vietnã. Acima de tudo, a gestão Carter situava-se no contexto

¹⁴ Os acordos do Canal do Panamá foram assinados em 7 de setembro de 1977. O primeiro assegurou a neutralidade do Canal e o direito dos Estados Unidos de defender essa zona neutra em caso de haver ameaças. O segundo acordo versou sobre a futura transferência do controle do Canal ao Panamá nos anos 1990. Tal assertiva concretizou-se em 1999 (Cf. MAURER; YU, 2011).

de contenção a corrida armamentista, *détente*, que arrefeceu o conflito ideológico bipolar momentaneamente¹⁵.

Os debates multilaterais concomitantes a *détente* foram conduzidos nas Nações Unidas e voltados para temas como o desarmamento, a criação de regiões livres de armas nucleares, o combate à degradação do meio ambiente e a correção das assimetrias internacionais, sobretudo, na esfera econômica e social. Por tratar-se de temas que envolviam interesses de países em desenvolvimento (Terceiro Mundo) em detrimento da agenda internacional das grandes potências e países desenvolvidos, tal diálogo ficou conhecido como conflito norte-sul.

A mudança na conjuntura internacional, influenciada pelas questões norte-sul, e as implicações disso para os Estados Unidos foram discutidas na Comissão Trilateral. Tal grupo foi composto por integrantes de diferentes setores da sociedade (políticos, empresários e acadêmicos) da América do Norte, Europa e Ásia. O Conselho de Relações Exteriores dos Estados Unidos¹⁶ era um dos mais influentes na Comissão. O termo trilateral faz alusão aos três lados de um triângulo, representando os líderes globais dos Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão (ROCKEFELLER, 1980, p.38). Europeus ocidentais e japoneses foram os principais convidados a unirem-se à Comissão nos anos 1970 (BUENO; CERVO, 2002, p.388). Ao assumir a presidência dos Estados Unidos, Jimmy Carter convidou conselheiros de alto nível da Comissão Trilateral para formular a política externa do seu governo.

Franklin Trein argumentou que a inconsistência da política formulada pela Comissão Trilateral – ou a incapacidade de determinar uma – refletiu-se na política externa elaborada: “a indecisão da equipe de Carter no trato das questões internacionais, decorrente da incapacidade de definir as suas verdadeiras prioridades” (TREIN, 1983, p.59) foi fator

¹⁵ O encaminhamento da contenção da corrida armamentista fez com que Estados Unidos e União Soviética realizassem uma série de encontros para discutir a limitação do uso e produção de armas estratégicas. Assim, os tratados conhecidos como Strategic Arms Limitation Treaty foram negociados entre os anos: SALT I (1969-1972) e SALT II (1972-1979). Após a invasão soviética no Afeganistão, o presidente Carter pediu para o Senado não acelerar o processo para a ratificação do SALT II em 1980. A gestão Reagan, embora adotasse a retórica de que não haveria retrocesso quanto aos acordos caso a União Soviética assim também desejasse, abandonou o encaminhamento do SALT II iniciado por Carter, alegando que a potência rival não havia cumprido com as determinações do tratado. O ano de 1986 foi intenso quanto às retaliações por conta da atividade de espionagem soviética descoberta pelos Estados Unidos (SAMUEL, 2012, 144-6).

¹⁶ O *Council on Foreign Relations* (CFR) é uma organização apartidária e independente, um instituto de pesquisa (*think-tank*) que promove eventos, debates e publica estudos sobre diferentes assuntos da política internacional e do interesse dos Estados Unidos. O CFR foi fundado em 1921, sendo os principais escritórios situados em Nova Iorque e Washington. Periodicamente, artigos sobre política internacional são publicados no *Foreign Affairs*, principal divulgação do CFR. Informações disponíveis em: <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em: 25/08/2013.

importante e que permitiu ao candidato Reagan focar nas vulnerabilidades políticas e econômicas da gestão Carter.

Reagan pôde frisar na campanha eleitoral de 1980 a falta de habilidade do presidente Carter em dar respostas aos novos desafios da política internacional, principalmente no final do mandato. Alguns exemplos explorados pelo candidato Reagan foram: o equívoco na falta de diálogo com a América Latina – por Carter condenar os regimes políticos autoritários¹⁷ –, o que supostamente facilitou a organização e a mobilização das guerrilhas na América Central até a ascensão dos sandinistas na Nicarágua¹⁸; e a crítica pela gestão Carter não ter conseguido impedir a invasão da embaixada dos Estados Unidos em Teerã durante o início da Revolução Iraniana (1979-1981). Ademais, no início de seu mandato, Reagan não era entusiasta em dar prosseguimento às negociações com a União Soviética para a limitação do uso de armas estratégicas (SAMUEL, 2012, p.135), sendo tal postura revista a partir de 1985.

Criticando as fragilidades da gestão anterior, e já sendo conhecido do eleitorado americano por ter sido governador da Califórnia (1967-1975), Reagan¹⁹ conseguiu eleger-se e retomou o papel do país no “exercício hegemônico do poder no âmbito da comunidade internacional” (TREIN, 1983, p.62). Muito do contexto de crise das gestões anteriores estiveram relacionadas com os danos à economia dos Estados Unidos por causa dos choques no preço do petróleo (1973 e 1979). Certamente, esse contexto favoreceu a vitória de Reagan que fez parceria com Margaret Thatcher, e juntos inauguraram uma política conservadora, de orientação anticomunista e com menor regulação econômica por parte do Estado. Ademais, Reagan decidiu reaquecer a indústria militar estadunidense para trazer ao país novo vigor econômico e ampliar os gastos em defesa, forçando a União Soviética a adotar a mesma medida. Assim, na visão de Reagan, possivelmente a União Soviética pereceria por não conseguir acompanhar o mesmo padrão (BAPTISTE; ORVOSH-KAMENSKI; KAMENSKI, 2005, p.29).

¹⁷ Os regimes políticos autoritários são aqueles nos quais não estão asseguradas as liberdades políticas e individuais, os governantes permanecem no poder por golpe de Estado e há suspensão do sufrágio universal. Trata-se do oposto ao que são os regimes políticos democráticos nos quais existem eleições livres e com candidatos de partidos políticos que competem entre si, sendo os eleitos no Executivo e Legislativo pelo voto da maioria dos eleitores. Ademais, nos regimes políticos democráticos as liberdades políticas e individuais estão asseguradas pela Carta Magna que é redigida contendo as regras de funcionamento do Estado e onde se registram os direitos civis e sociais dos cidadãos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.1081-1083).

¹⁸ A instrução de Carter ao embaixador em Manágua mudou quando os sandinistas assumiram a presidência, aproximando-se da tradicional postura de combate ideológico (SCHMIDLI, 2012, p.82). Assim, pode-se dizer que as instruções de Carter ao representante na Nicarágua já deram o tom da política externa que se iniciaria em 1981.

¹⁹ Sobre o contexto econômico, linhas mestras da política externa e conjuntura política da época ao longo da gestão Ronald Reagan, há um interessante capítulo que consigna essas informações em AYERBE, 2002.

Entre as diversas regiões do globo, os Estados Unidos deram prioridade ao combate ideológico bem próximo ao próprio território nacional, tradicional região de influência e preservação de interesses dos Estados Unidos. Depois da Revolução Cubana (1959) e da crise dos mísseis de Cuba (1962), a América Central e Caribe foram regiões assistidas mais de perto pela política externa dos Estados Unidos. O presidente Carter condenou os regimes políticos autoritários na América Latina pelas violações de direitos humanos e pelo hiato provocado pela falta de vivência democrática nos países. Entende-se que essa posição tinha a finalidade de incentivar a transição de regimes políticos, mesmo que desse a falsa impressão de que a política externa dos Estados Unidos se afastava da América Latina. No final dos anos 1970, a movimentação das guerrilhas na Nicarágua e os reflexos dessa conquista sandinista para outros países na América Central deram o tom da proximidade objetiva que Carter deveria imprimir na região²⁰.

A Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) instigou o cenário político na Nicarágua, onde havia a ditadura dos Somoza desde 1936. Antes da Ofensiva Final da FSLN, o terceiro presidente, Anastasio Somoza Debayle, saiu do país, em 19 de julho de 1979, rumo à base aérea dos Estados Unidos perto de Miami, Flórida²¹. Assim, a Junta Revolucionária sandinista assumiu²². Poucos meses depois, em 15 de outubro, uma junta militar instituiu um governo conservador em El Salvador. Tal ação pôs um ponto final ao ciclo de governos militares (1931-1979) pelas próprias forças armadas salvadorenhas. Pode-se entender que a finalidade desse gesto era evitar que a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional e a Frente Democrática Revolucionária²³ (FMLN-FDR) pudessem realizar o mesmo feito dos

²⁰ O embaixador dos Estados Unidos na Nicarágua, Lawrence A. Pezzullo, esteve envolvido na negociação para a abdicação da presidência do ditador nicaraguense Anastasio Somoza Debayle (1967-1979). O refúgio foi negociado ao presidente que deixou o país e foi para Miami (Cf. PEZZULLO, L; PEZZULLO, R., 1993).

²¹ BBC News. “1979: Sandinista rebels take Nicaraguan capital”, 19 jul 1979. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/17/newsid_3870000/3870281.stm>. Acesso em: 22/12/2013.

²² A Junta Revolucionária permaneceu até as eleições de 1984. Maciel (2013, p. 26) indicou que foram integrantes da Junta: “Daniel Ortega, Sergio Ramírez, Moisés Hassan, membros da Frente Sandinista; Alfonso Robelo, empresário e representante de um setor emergente da empresa privada (associado ao desenvolvimento do setor agroexportador), e Violeta Chamorro, viúva do jornalista Pedro Joaquín Chamorro, assassinado por forças somozistas e símbolo da resistência antiditatorial”.

²³ Faz-se a ressalva quanto a essa parceria que a FMLN era a guerrilha com o comando militar. O comando político era da FDR e foi com essa Frente que os funcionários do Comitê de Relações Exterior do Senado dos Estados Unidos realizaram diversas consultas e negociações no início dos anos 1980. À medida que a guerra civil avançou, a FDR distanciou-se da FMLN por acreditar que era melhor investir na proposta democrática no contexto dos acordos de Esquipulas em 1987 (trata-se sobre esse assunto no capítulo 2). Assim, as divisões mais expressivas da FDR eram: o Movimento Nacional Revolucionário (MNR) e o Movimento Popular Social Cristiano (MPSC) que regressaram a El Salvador e coligaram-se com o Partido Social Democrata (PSD), formando a Convergência Democrática em 29 de novembro de 1987 (MARTÍN ALVAREZ, 2004, p.113; CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.32).

sandinistas em El Salvador. Ademais, funcionários dissidentes do Departamento de Estado escreveram, em 11 de junho de 1980, que a gestão Carter já preparava uma intervenção em El Salvador para conter a FMLN²⁴. No telegrama (15/03/1980) do embaixador dos Estados Unidos em El Salvador para o secretário de Estado, Robert White, ele escreveu que seria inadmissível para os Estados Unidos a ascensão da esquerda no país, mas que também se temia a instabilidade pelas ações dos militares de extrema direita (ARNSON, 1989, p.40). Logo, o preparo para impedir a insurgência em El Salvador surgiu na administração Carter e cresceu e tornou-se mais notável na administração de Ronald Reagan.

Ao saber da conjuntura política na América Central, vista como problemática e passível de interferência pelos Estados Unidos, pode-se caracterizar as disputas na região em três níveis (SORTO, 2001, p.184): a endógena, polarização entre as forças armadas de El Salvador e Guatemala com as guerrilhas locais; a regional, que se concretizou com a interlocução dos problemas internos, a aversão de países vizinhos que refugiados e guerrilheiros expandissem em direção a outro território nacional e a defesa dos interesses e política dos Estados Unidos para o istmo; e a global, que fez das guerrilhas com engajamento marxista e a vitória da revolução sandinista um problema de tensão política leste-oeste. Assim, nas palavras de Sorto (2001, p.185), sobre o nível global, a administração Reagan fez de El Salvador “o caso paradigmático deste nível de disputa (...) e elegeu este desafortunado país como palco do antagonismo Leste-Oeste”.

No contexto de contenção ao crescimento das guerrilhas na América Central, o presidente Ronald Reagan queria impedir o avanço revolucionário **na** e **da** Nicarágua. Portanto, Reagan facilitou o financiamento aos governos dispostos a colaborar com a contrainsurgência e aos grupos armados contrários aos sandinistas, como os *contras* que estavam pulverizados em território nicaraguense e vizinhos²⁵. O Senado dos Estados Unidos aprovou recursos para a assistência econômica e militar para a região, sendo El Salvador o país prioritário por ser o destino do maior montante de recursos (INSULZA, 1982). Nesses

²⁴ As informações que estão no “Documento Dissidente do Departamento de Estado sobre El Salvador e América Central” foram escritas no anonimato. Parte dos funcionários dissidentes do Departamento de Estado trocou impressões com funcionários do Departamento de Defesa, Conselho Nacional de Segurança, Agência de Inteligência dos Estados Unidos e alguns senadores e seus assistentes, concordando sobre a provável intervenção militar em El Salvador. Pode-se conferir a versão de “Dissent Paper on El Salvador and Central America DOS” (11/06/1980) no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.thecrimson.com/article/1981/1/23/the-text-of-the-el-salvador/>>. Acesso em: 10/10/2013. Segundo Harris e Espinosa (1981, p.313) a autenticidade do conteúdo do documento não foi reconhecida pelos presidentes Carter e Reagan.

²⁵ A maioria dos *contras* esteve em Honduras.

termos, o combate às guerrilhas em El Salvador foi o teste de forças para a política externa de Reagan.

1.2 A POLÍTICA EXTERNA DE RONALD REAGAN (1981-1989)

A política externa da gestão Reagan estendeu-se por dois mandatos e teve oscilações: o primeiro mandato foi de postura mais agressiva no confronto ideológico, atenuando-se a partir da chegada de Mikhail Gorbachev à frente da União Soviética, em 1985. A equipe de Reagan formulou a política externa em contraposição às falhas de Carter. Para isso, definiu ser importante para os Estados Unidos restabelecer o poder hegemônico, a começar pela América Latina (TREIN, 1983). Assim, a postura política em relação à União Soviética foi confrontacionista no plano retórico e combativa nos conflitos regionais do Terceiro Mundo, onde havia financiamento ou presença soviética e/ou cubana.

Quanto aos diálogos com a União Soviética para a limitação de armas estratégicas iniciadas em gestões anteriores, a postura dos Estados Unidos permaneceu negociadora. Entre as diretrizes que transmitiram o planejamento da presidência para questões de segurança, a *National Security Decision Directive 75* é aquela que melhor ilustra como foi a relação com a União Soviética. Os Estados Unidos deveriam ter “resistência externa ao imperialismo soviético; pressão interna na União Soviética para enfraquecer as fontes do imperialismo soviético e conduzir negociações para eliminar, na base da reciprocidade estrita, divergências pendentes”²⁶ (NSDD 75, 1983).

Durante os anos de 1981 e 1983, o gasto com defesa foi considerado um dos maiores da história do país, pois somente no ano de 1981, o orçamento foi de 220 bilhões de dólares crescendo para o total de um trilhão entre os anos de 1981 e 1985²⁷. Nos anos subsequentes, 1984 e 1985, a retórica dura foi contornada e houve conciliação e acomodação de interesses entre as potências (SMITH, 1988, p.53). Reagan sinalizou afirmativamente para negociações sobre a redução de armas estratégicas, desde que a União Soviética também se comprometesse com essa meta. Reagan e Gorbachev reuniram-se para debater o tema entre os anos de 1985 e 1988 (SAMUEL, 2012, p. 135-6). A posição conciliadora e favorável às

²⁶ Tradução livre: “external resistance to Soviet imperialism; internal pressure on the USSR to weaken the sources of Soviet imperialism; and negotiations to eliminate, on the basis of strict reciprocity, outstanding disagreements”. Disponível em: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/reference/NSDDs.html#.U7Cnto0U_IU>. Acesso em: 21/03/2013.

²⁷ The Miller Center Public Affairs. University of Virginia. Disponível em: <<http://millercenter.org/president/reagan/essays/biography/5>>. Acesso em: 19/08/2013.

negociações com a União Soviética no segundo mandato de Ronald Reagan (1985-1989) aconteceu, principalmente, após as reformas econômicas e políticas – perestroika e glasnost – anunciadas por Gorbachev em 1985.

Sucintamente, a Doutrina Reagan não foi o resultado de um anúncio formal intitulado dessa maneira e compreende diversos discursos nos quais o presidente apresentou ideias que enfatizaram a prioridade da política externa dos Estados Unidos no combate aos grupos de esquerda. Especificamente, durante o discurso do Estado da União, proferido em 6 de fevereiro de 1985, Reagan manifestou apoio político às forças anticomunistas “do Afeganistão à Nicarágua” e definiu aqueles que combatiam o comunismo no mundo como “lutadores pela liberdade”²⁸. Diversas análises foram feitas por comentaristas políticos e jornalistas sobre os discursos do presidente. Acerca desse tema da política externa, Charles Krauthammer afirmou que “a militância democrática” e o “combate às revoluções anticomunistas” traduziram elementos do que ele cunhou como Doutrina Reagan²⁹. A partir desse momento, o uso tornou-se corriqueiro, ainda que não constasse em documentos do Conselho de Segurança Nacional (CANNON, 2000, p.323), e uma única vez o próprio presidente Ronald Reagan fez uso dessa expressão, em um pronunciamento na Universidade Nacional de Defesa, em 25 de outubro de 1988³⁰:

Em Granada, depois de mais de uma década à margem, a América finalmente voltou para as batalhas pela liberdade. E nos anos seguintes, nós estávamos lá. Em todo o mundo, no Afeganistão, Angola, Camboja, e sim, América Central, os Estados Unidos estão até hoje com aqueles que lutaram pela liberdade. Nós estamos com as pessoas comuns que tiveram coragem de pegar em armas contra a tirania do comunismo. Esta posição é o cerne do que alguns chamaram de doutrina Reagan³¹.

²⁸ The Miller Center Public Affairs. University of Virginia. Disponível em: <<http://millercenter.org/president/reagan/essays/biography/5>>.

²⁹ KRAUTHAMMER, C. “Essay: Reagan Doctrine”. *Time Magazine*. Publicado em 1º abr 1985. Disponível em: <http://www.upa.pdx.edu/IMS/currentprojects/TAHv3/Content/PDFs/Reagan_Monroe_Doctrine_TIME.pdf>. Acesso em: 15/06/2013.

³⁰ Fonte utilizada: “Remarks at the National Defense University on Signing the Department of Veterans Affairs Act in Washington D.C. October 25, 1988”. *The Public Papers of President Ronald W. Reagan*. Ronald Reagan Presidential Library. Disponível em: <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1988/102588a.htm>>. Acesso em: 25/05/2013. Enfatiza-se que a formulação da política externa para a América Central se manteve a mesma no primeiro e segundo mandatos do presidente. A diferença foi o menor atrito com o Senado no segundo mandato, sendo que a maioria apoiou a política do Executivo. Todavia, a ênfase dada na segunda gestão era depor o governo sandinista na Nicarágua e isso dependia da aprovação de orçamento para os *contras*, questão retida pela Câmara dos Deputados que não concordava com esse encaminhamento (ARNSON, 1989, p.185-187).

³¹ Tradução livre: “In Grenada, after more than a decade on the sidelines, America at last stepped back into freedom's battles. And in the years since, we've stayed there. Around the world, in Afghanistan, Angola, Cambodia, and yes, Central America, the United States stands today with those who would fight for freedom. We stand with ordinary people who have had the courage to take up arms against Communist tyranny. This stand is at the core of what some have called the Reagan doctrine”.

As regiões onde existiam o embate ideológico bipolar das quais Reagan e equipe ocuparam-se, situavam-se em países asiáticos, africanos e latino-americanos, especialmente em países centro-americanos. Entre todos os países nas cercanias da União Soviética, aquele que era prioridade para o recebimento de ajuda financeira e militar dos Estados Unidos foi o Afeganistão, onde a milícia islâmica *mujahideen* recebeu considerável apoio para combater o grupo afegão pró-soviético. A guerra civil no Afeganistão (1979-1992) tornou-se prioridade na Ásia para os Estados Unidos quando a União Soviética promoveu uma intervenção em 1979 para apoiar o Partido Democrático Popular do Afeganistão, de orientação marxista. Ademais, a localização estratégica do país impeliu os Estados Unidos a contraporem-se à potência rival, motivando o auxílio designado à milícia afegã (LYNCH, 2011).

Outros países também receberam apoio financeiro dos Estados Unidos, mas em menor proporção. O Camboja, por exemplo, situado no leste asiático, obteve apoio estadunidense para contrapor-se ao Vietnã após questões remanescentes na Guerra da Indochina (1975-1989). O continente africano, por sua vez, não era região prioritária para os Estados Unidos. Ainda assim, o presidente Reagan revogou a Emenda Clark em 1985, e enviou ajuda financeira à União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), contrapondo-se ao Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA). A guerra civil angolana era campo de disputa entre as potências, pois, além do respaldo que a MPLA tinha da União Soviética, tropas cubanas também se encontravam no país. Dessa maneira, pode-se entender que o suporte militar soviético a guerrilhas foi condicionante para Reagan enviar ajuda externa aos “lutadores pela liberdade” tal como constava na “Doutrina Reagan”. Em Moçambique, por exemplo, apesar de existirem grupos de orientação marxista em combate, não havia suporte militar soviético. Assim, o presidente Reagan não prestou auxílio financeiro ao país e limitou-se a declarar que não toleraria em Moçambique, ou em qualquer país do continente, o desembarque de tropas cubanas³². Exemplo semelhante ocorreu com o governo comunista etíope, que recebeu críticas e denúncias de violações dos direitos humanos feitas pelo presidente Reagan ao longo de todo o mandato (LYNCH, 2011).

Quanto à tradicional região de busca de influência política, a América Latina, o presidente Reagan teve particular preocupação, visto que a gestão de Jimmy Carter adotou postura esquiva aos regimes políticos autoritários. Segundo Pecequilo (2003, p.233), o

³² *Chicago Tribune News* “Mozambique Is A Test For Reagan”, 20 nov 1986. Disponível em: <http://articles.chicagotribune.com/1986-11-20/news/8603270269_1_mozambique-national-resistance-renamo-president-samora-machel>. Acesso em: 25/08/2013.

presidente Reagan criticou Carter pela

(...) complacência com o avanço dos regimes hostis aos Estados Unidos na região (especialmente na América Central e Caribe), e pelo afastamento de antigos aliados tradicionais pelas pressões dos direitos humanos e democracia.

Quando o presidente Carter condenou os regimes políticos autoritários latino-americanos para sinalizar que não existia aprovação dele para a manutenção desses regimes políticos, Carter facilitou que existisse maior autonomia de ação para que guerrilhas se organizassem no intento de tomar o poder. Quando candidato a presidência, Reagan utilizou principalmente essa linha de argumentação, a do afastamento, para atribuir responsabilidade ao presidente Carter pelos problemas na América Central.

Carter fez ajustes no enfoque da política externa em relação à América Latina após o início da revolução sandinista em meados de 1979. A sucessão de eventos em política externa no ano de 1979 foi nefasta para a candidatura do presidente democrata contra Reagan em 1980. A sucessão de eventos que prejudicou Carter foi, a começar pelo golpe de Estado de Maurice Bishop em Granada em 13 de março de 1979 para implementar um governo marxista-leninista, seguido da Nicarágua, que poderia expandir a revolução para países vizinhos, o rompimento de relações diplomáticas com o Irã, e a invasão soviética no Afeganistão.

A dimensão do confronto ideológico na América Central interligou-se com o financiamento e apoio político que a União Soviética ofereceu a Cuba para apoiar, treinar e oferecer suporte logístico para as guerrilhas centro-americanas. Todos esses elementos justificaram aprovação de recursos em forma de ajuda externa dos Estados Unidos para o combate das guerrilhas na América Central. Nessa conjuntura, os conflitos armados internos em El Salvador, Nicarágua e Guatemala, que eram resultantes de latentes desigualdades estruturais (ALCÁNTARA SÁEZ, 2008), deflagraram guerras civis. Reagan pretendia auxiliar na derrota dos grupos revolucionários, apoiando a promoção da transição do autoritarismo para a democracia.

(...) a dimensão global do conflito regional refere-se à intervenção de potências e atores extra-regionais, entre outros: as superpotências da época, a ONU, certos países europeus. O controverso intervencionismo das superpotências, especialmente dos Estados Unidos durante as duas administrações do Presidente Ronald Reagan (1981-1989), terminou agudizando os conflitos latentes (Carpenter, 1986; Rouquié, 1994; Gleijeses, 1986; Aleixo, 1987). Sem esquecer que o caso da estratégia de conflito de baixa intensidade implementada pelo governo dos Estados Unidos contra a

revolução sandinista e contra forças insurgentes em El Salvador, Guatemala e Honduras foi motivo de muito debate (AVILA, 2003, p.75).

Em 1979, quando se encerrou a ditadura do presidente Anastasio Somoza Debayle, a FSLN compôs a maioria da Junta de Governo de Reconstrução Nacional até as eleições de 1984, data na qual o candidato da FSLN, Daniel Ortega, obteve a maioria dos votos (MACIEL, 2013). Em 1981, o presidente Reagan não queria novo precedente para a ascensão de guerrilhas ao poder no continente americano, logo, apoiou abertamente grupos políticos contrários a revoluções, os “defensores da liberdade”.

Historicamente, sempre existiu a intenção dos Estados Unidos de afastar do continente americano a presença de potências de outras regiões do mundo. Esse objetivo consolidou-se a partir da Doutrina Monroe (1823) e, com o passar dos anos, os Estados Unidos firmaram-se como potência do continente. O receio dos Estados Unidos durante a Guerra Fria era de que a União Soviética utilizasse um dos países do continente como base para ataque armado contra território nacional (HAYES, 1987, p.4-5). A Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962, foi a realidade mais próxima dessa tentativa, mas que foi resolvida pelos líderes John Kennedy e Nikita Khrushchev. Não obstante, a existência de regimes de inspiração marxista-leninista não era concebível para os Estados Unidos por causa da perda de influência em região tão próxima ao território.

1.2.1 *A Doutrina Reagan e os desdobramentos para a América Central*

O pensamento neoconservador ganhou maior visibilidade nos anos 1970 quando cresceram as críticas à administração Carter. A campanha eleitoral de 1980 foi a melhor oportunidade para apresentar à sociedade um candidato representante dessa vertente. Ao longo da campanha eleitoral, tanto a conjuntura econômica interna³³ quanto a política internacional foram eventos que contribuíram para influenciar o eleitor a considerar seriamente a candidatura do republicano Ronald Reagan. Uma vez eleito, os neoconservadores ocuparam espaço político e assumiram papel de relevância na formulação da política externa dos Estados Unidos.

Os intelectuais conservadores não surgiram como grupo coeso e articulado na História dos Estados Unidos do século XX. A partir de 1945, o “conservadorismo americano” esteve

³³Cf. MOLL, R. “Reaganation: a nação e o nacionalismo (neo)conservador nos Estados Unidos (1981-1988)”.2010. 265f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

envolto de um profundo pessimismo sobre o futuro do país (NASH, 1976) e diversas eram as perspectivas e propostas para sugerir melhorias. Durante as décadas de 1950 e 1960, pode-se dizer que a linha homogênea e unificadora dos intelectuais conservadores foi o propósito anticomunista. Na política do mesmo período, o senador do Arizona, Barry Goldwater, e o governador da Califórnia, Ronald Reagan, criaram um movimento político conservador que buscou convergências entre as diferentes vertentes que existiam (SCHNEIDER, 2003, p.2).

Finguerut (2008, p.19) destacou que o primeiro uso do termo “neoconservador” foi feito de forma pejorativa pelos integrantes do Partido Democrata ao criticarem os ex-colegas de partido que aderiram ao Partido Republicano no final da década de 1960. Muitos desses ex-colegas, incluindo Ronald Reagan, defenderam que era necessário ter em curso uma política mais realista do que as formulações liberais que vigoraram até o final da década de 1970. Ilustrando esse evento, Kristol (1999) resumiu que os neoconservadores eram os liberais que haviam despertado para a realidade do país e, sobretudo, se articulariam para propor soluções em política externa que resgatassem e enaltecessem a identidade nacional.

Finguerut (2008) argumentou que o pensamento neoconservador diferenciou-se das demais propostas políticas na ênfase dada à política externa. O resgate da identidade nacional pautou-se na valorização de princípios estadunidenses, associando-os a atuação internacional que buscasse propagar a expansão desses valores às demais nações. Assim, o resgate da supremacia militar dos Estados Unidos levaria a formulação neoconservadora a propor intervenções militares e financiar grupos combatentes que pudessem libertar países da ameaça do totalitarismo soviético. Nas palavras de Finguerut, esse direcionamento da política externa neoconservadora foi uma releitura do internacionalismo liberal wilsoniano. Logo, o foco do diálogo diplomático dos Estados Unidos seria redimensionado para as questões de segurança internacional.

A nomeação de Ronald Reagan à presidência representou o reconhecimento da articulação política neoconservadora nos Estados Unidos pela população. No decorrer do mandato Reagan, os neoconservadores fortaleceram-se, reunindo-se e promovendo conferências para discussão de temas políticos. Os institutos de pesquisa neoconservadores, ou mais comumente conhecidos como *think-tanks*, alimentaram as discussões políticas em âmbito interno e externo com a produção de estudos, sobretudo em política internacional.

Resume-se a partir da leitura de Nash (2009, p.6), que ao final da administração Reagan a coalizão conservadora estava dividida em cinco correntes: (1) os liberais clássicos, preocupados que o governo e a ameaça do Estado de bem-estar social pudesse prejudicar as

liberdades individuais e a manutenção da economia de mercado capitalista; (2) os conservadores tradicionalistas, temerosos pelo enfraquecimento das normas éticas e das instituições fundadoras da sociedade americana; (3) os anticomunistas, ou *Cold Warriors*, receosos que o império soviético pudesse conquistar o mundo e minar a hegemonia dos Estados Unidos; (4) os neoconservadores, ex-integrantes da esquerda liberal que gravitaram em direção aos conservadores; e (5) a direita religiosa, traumatizada pelo efeitos nocivos da cultura da guerra nos anos 1960 e 1970.

A expoente publicação neoconservadora e crítica da política externa de Jimmy Carter foi a da cientista política e professora de Georgetown University, Jeane J. Kirkpatrick, que escreveu em novembro de 1979, na revista *Commentary* o artigo “Ditaduras e dois padrões”, ou “Dictatorships and Double Standards”. No artigo, ela criticou a orientação da política externa da administração do presidente Carter por ter facilitado a expansão da União Soviética em diversos países, permitindo que governos de esquerda ascendessem ao poder. Kirkpatrick sinalizou em específico os efeitos nocivos da perda de influência dos Estados Unidos na América Latina. Para ela, a política externa dos Estados Unidos deveria ser formulada tendo em vista mais do que valores moralmente aceitos e estrategicamente defensáveis, a política externa deveria ser politicamente realista. Portanto, nesses termos, ela defendeu que os Estados Unidos deveriam estar mais focados para combater os países com regimes políticos totalitários e governos de esquerda do que os países com regimes políticos autoritários, pois estes poderiam transitar para a democracia após um processo modernizador, enquanto aqueles dificilmente tomariam um rumo democrático até que o governo esmorecesse. A polêmica publicação ilustrou uma vertente da retórica neoconservadora, chamando a atenção do presidente Reagan que a convidou a integrar a sua equipe no primeiro mandato. Kirkpatrick³⁴ foi designada para assuntos relacionados à América Latina no Conselho de Segurança Nacional.

A premissa neoconservadora era de que os Estados Unidos eram estrategicamente superiores a União Soviética (BERMÚDEZ, 1987, p.18). Dessa maneira, a composição da equipe de Reagan, nomeada em abril de 1980, foi acompanhada de 67 nomeações, dos quais

³⁴ Jeane Kirkpatrick foi casada com Evron M. Kirkpatrick. Este contribuiu para o governo na área de inteligência nos anos 1940 e 1950, na CIA e na agência que antecedeu a CIA, Office of Strategic Services (OSS). Posteriormente, quando voltou a dedicar-se a carreira acadêmica, ele foi diretor executivo da Associação de Ciência Política dos Estados Unidos, a American Political Science Association (APSA). Jeane Kirkpatrick, quando deixou de auxiliar o governo Reagan, colaborou com o American Enterprise Institute for Public Policy Research, instituto de pesquisa que proporcionou estudos e acadêmicos para compor quadros de governo durante as presidências de republicanos.

mais da metade dos indicados eram militares aposentados. Os civis, também envolvidos com questões estratégicas, haviam ocupado altos cargos de responsabilidade no Pentágono (GARCÍA BEDOY, 1984 apud BERMÚDEZ, 1987, p.18).

Maira (1982a, p.13-19) expôs que a equipe de especialistas neoconservadores que cuidaram de amparar o projeto político de Reagan provinha do Hoover Institution on War, Revolution and Peace (Stanford University) e do Center for Security Studies (Georgetown University). Em específico, foi desse último que partiu o planejamento da política externa dos Estados Unidos para a América Latina.

Alguns acadêmicos do Center for Security Studies e de outros departamentos de Georgetown University foram convidados a ocupar cargos no governo. Entre eles, destaca-se novamente Jeane Kirkpatrick, que trabalhou na campanha de candidatura do presidente Ronald Reagan, na formulação da política externa e foi nomeada como representante dos Estados Unidos na ONU, em 1981. Além disso, alguns dos redatores do Documento de Santa Fé I, marco da reunião dos neoconservadores no início dos anos 1980, foram os professores em Georgetown University e convidados para compor governo, como: Roger W. Fontaine, que integrou o Conselho de Segurança Nacional para assuntos na América Latina (1981-1983), e Lynn Francis Bouchev, que serviu como embaixador dos Estados Unidos no Peru em 1984.

A princípio, os Estados Unidos não previam que o conflito na América Central teria proporções globais, pois subestimavam a intenção da União Soviética em defender interesses de política externa para a região. Ademais, os grupos políticos conservadores sobressaíam-se aos projetos radicais intervencionistas (exceto na Nicarágua), o que dava certa segurança para o Departamento de Estado elaborar estratégias mais brandas para a América Central (MAIRA, 1982b, p.184-5).

Entre tantas regiões do globo, a recuperação do “poder hegemônico”³⁵ dos Estados Unidos prosperou com redefinições de áreas prioritárias para a demonstração de poder. O coordenador do Conselho de Segurança Nacional entre os anos de 1981 e 1982, Richard Vincent Allen, decidiu redistribuir as respostas de demonstração de força de Washington e considerou a América Latina e, em específico, a América Central e o Caribe regiões que

³⁵ Optou-se por colocar o termo entre aspas toda vez que a retomada do “poder hegemônico” faz alusão aos termos utilizados pelos neoconservadores. Acredita-se que, ainda nos anos 1980, existiam disputas entre as duas potências pela supremacia do melhor modelo ideológico para as nações. Todavia, não existe modelo vencedor até 1991, com o fim da União Soviética. O que se pode afirmar é que a maioria dos países do globo era capitalista, mas, não existindo finalização do processo de disputa, defende-se que o uso do termo hegemonia é um equívoco a ser evitado no recorte temporal mencionado.

passariam de “pátio traseiro” a “pátio dianteiro” (MAIRA, 1982c, p. 205-6). A argumentação que respaldou esse critério foi o fato de haver o apoio da maioria de governos latino-americanos aos Estados Unidos; a existência da Organização dos Estados Americanos (OEA), como organização multilateral de natureza política para a convergência de decisões e cooperação internacional em algumas áreas; o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); e países onde se considerava aprovar intervenções militares dos Estados Unidos para remover governos comunistas (MAIRA, 1982c, p. 205-7). Em 1983, a intervenção em Granada pode ser considerada como exemplo dessa demonstração de força da política externa de Reagan.

Em maio de 1980, na cidade de Santa Fé (capital do estado do Novo México) foi divulgado o nomeado Documento de Santa Fé I. O Grupo de Santa Fé³⁶ e a *Heritage Foundation*³⁷ elaboraram em conjunto a política dos Estados Unidos para a América Latina. Entre os nomes que ficaram registrados no documento, destaca-se Roger W. Fontaine que foi designado para assuntos para a América Latina no Conselho de Segurança Nacional entre os anos de 1981 e 1983. O Documento de Santa Fé I foi dividido em cinco partes, (1) a ameaça militar externa, (2) a subversão interna, (3) as políticas econômicas e sociais, (4) os direitos humanos e o pluralismo ideológico, (5) as relações interamericanas. As duas primeiras são aquelas que apresentam de maneira ostensiva os argumentos ideológicos para o combate ao comunismo, sendo precedidas de informações como a que os Estados Unidos estavam sendo “deslocados” da América Central e Caribe por um “sofisticado” e “brutal superpoder extracontinental que manipula Estados clientes”.

Entre os exemplos da afirmação acima, ostensivamente o “brutal” e “sofisticado” poder era o da União Soviética, tendo Cuba o principal “Estado cliente”. Ainda nos termos do Documento, outros países receberam influência do poder soviético, como Guiana por ter permitido o reabastecimento de aeronaves cubanas no aeroporto internacional de Georgetown

³⁶ O Grupo de Santa Fé foi composto por aqueles que apoiaram a candidatura de Reagan à presidência e eram neoconservadores, tais como: Francis Bouchez, Roger Fontaine, David Jordan, Gordon Sumner e Lewis Tabs. Esse grupo se reuniu entre os anos de 1980 e 1986. Posteriormente, o Grupo de Santa Fé continuou a se reunir e produzir a sequência dos documentos com os posicionamentos defendidos sobre a conjuntura política na América Latina: Documentos de Santa Fé II, III e IV, respectivamente publicados em 1988, 1989 e 2000.

³⁷ A *Heritage Foundation* é um *think-tank* fundado em 1973, formulador e difusor de estudos conservadores na área de políticas públicas e com alcance de integrantes no Senado dos Estados Unidos, órgãos formuladores de políticas no poder executivo, mídia, universidades e comunidades. Os princípios que norteiam as pesquisas são a promoção da livre iniciativa, a ponderação da atuação limitada do governo (Estado mínimo), a liberdade individual, os valores tradicionais americanos e a defesa nacional fortalecida. Esse instituto de pesquisa teve influência no início da administração Reagan, principalmente, em questões relacionadas a política externa. Dados consignados a partir do endereço eletrônico da *Heritage Foundation*: <<http://www.heritage.org/about/our-history/history>>. Acesso em: 18/10/2013.

para a “aventura” em Angola. Ademais, constou no Documento de Santa Fé I que a ameaça soviética estava presente em outros países como Granada, Panamá, Nicarágua, por meio de governos marxista-leninistas. A “ameaça comunista” também poderia consolidar-se em El Salvador e Guatemala, caso as guerrilhas não fossem combatidas.

Os exemplos registrados no Documento de Santa Fé I tiveram como função legitimar a direção da política externa dos Estados Unidos, comprometida com o combate da ameaça comunista na América Central e Caribe. Assim, consta na primeira e na segunda parte do Documento a premissa que o começo da infiltração comunista deu-se no estabelecimento de “aparato subversivo” em nome da liberdade e direitos humanos (guerrilhas); seguida da guerra de guerrilha; e a ofensiva final para derrubar os poderes conservadores. Ao mencionar o “aparato subversivo”, os redatores de Santa Fé I incluíram a conivência da Igreja Católica, “usada” como “arma política” pelas “forças marxista-leninistas”.

O que é interessante depreender da construção argumentativa exposta no Documento de Santa Fé I é que, se de um lado houve planejamento para a mobilização das guerrilhas e ascensão de grupos de esquerda, de outro, os Estados Unidos deveriam tomar decisões para dismantlar o “aparato subversivo”. Entende-se, portanto, que para desfazer o “aparato subversivo”, deveria existir o fortalecimento do aparato repressor. Isso seria possível por meio do apoio político e envio de recursos dos Estados Unidos na forma de assistência ou ajuda externa aos governos conservadores centro-americanos.

Sobre os “grupos subversivos” de El Salvador, Alexander Kruger, analista político da *Heritage Foundation*, elaborou um estudo publicado no boletim informativo do *think-tank: Backgrounder* nº 137³⁸ (10 de abril de 1981), intitulado “A revolução marxista de El Salvador”. Kruger realizou o mapeamento dos diferentes grupos de orientação marxista no país, percorrendo sobre a evolução histórica e as subdivisões que aconteceram na década de 1970. Resumidamente, pode-se dizer que o movimento social salvadorenho, descrito como comunista por Kruger, começou em 1921, com camponeses e estudantes universitários. Anos mais tarde, em 1925, o partido comunista foi formado.

O principal líder do movimento salvadorenho foi o camponês Augustin Farabundo Martí. A concentração fundiária foi apontada como o principal problema histórico de tensões sociais em El Salvador. Para repreender o movimento de Martí, o governo salvadorenho prendeu-o e executou-o, em 1932, tornando-o fonte inspiradora para futuras lideranças da

³⁸ Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/reports/1981/04/el-salvadors-marxist-revolution>>. Acesso em: 25/06/2013.

mesma causa pela qual ele morreu. Desde a execução de Martí, o Partido Comunista Salvadorenho (PCS) operou na clandestinidade, infiltrado em partidos políticos e grupos estudantis (KRUGER, 1981, p.1-2). Ademais, o estigma de Martí também pode ser entendido como forte apelo do movimento camponês pela reforma agrária e luta contra o governo autoritário do general Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944), que enviou o exército para debelar a insurgência de Martí (ALCÁNTARA SÁEZ, 2008, p.127).

O marco estabelecido por Kruger (1981, p.2-5) sobre a evolução da orientação ideológica dos movimentos sociais ao ímpeto revolucionário em El Salvador foram os anos 1970, quando aconteceu a divisão do PCS levou ao surgimento de novos grupos revolucionários. Consequentemente, a propaganda revolucionária e o abastecimento de armas às guerrilhas foram incrementados por Cuba e Nicarágua. O analista político da Heritage Foundation destaca que, no início da década de 1970, os sequestros e atentados foram focados em militares, integrantes da elite econômica e diplomatas. Ao final da década, Kruger pontuou que houve disseminação dessas atividades de maneira indiscriminada, intensa movimentação grevista e violência em maior escala. Em novembro de 1980, os diversos grupos revolucionários agregaram-se e formaram a FMLN (KRUGER, 1981, p.5).

A primeira ofensiva que deflagrou a guerra civil ocorreu em 24 de março de 1980, quando o arcebispo de San Salvador, Oscar Romero, foi executado enquanto celebrava missa. A autoria do incidente é desconhecida, mas acredita-se que os responsáveis pelo assassinato pudessem ser integrantes dos esquadrões da morte³⁹. Isso porque o arcebispo foi publicamente comprometido em denunciar as execuções e torturas que eclesiásticos e outros integrantes da Igreja sofreram por defenderem o lado mais vulnerável da sociedade salvadorenha (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1980).

É necessário salientar que, logo depois do incidente, em 25 de março de 1980, o principal Secretário Assistente de Defesa para Assuntos de Segurança Internacional, Franklin

³⁹ Os esquadrões da morte eram soldados ou oficiais que cumpriam a função de policiamento repressivo clandestinamente. As execuções foram sumárias e extrajudiciais. Embora nesse texto tenha-se dado destaque aos esquadrões da morte em El Salvador, tais grupos também existiam em outros países centro-americanos. A supressão das guerrilhas guatemaltecas, por exemplo, só foi possível por meio da ação dos esquadrões da morte. Muitas vezes, as operações repressivas não executaram somente os envolvidos com as guerrilhas: diversos civis sem envolvimento político revolucionário foram acometidos. Em El Salvador durante a guerra civil, por exemplo, os esquadrões da morte agiam muitas vezes contra a população para impedir que a FMLN usasse instalações ou casas como base logística. Por sua vez, muitos integrantes da FMLN coagiram civis para respaldarem as atividades da guerrilha. A ameaça de morte era a coação que assegurava o apoio seja aos esquadrões da morte ou a FMLN, logo, os civis salvadorenhos sem qualquer comprometimento político foram os que mais sofreram com a guerra civil. Pode-se dizer que os esquadrões da morte foram organizados em El Salvador e Guatemala nos anos 1960, quando a pressão social por abertura política aumentou.

D. Kramer, foi debater no Subcomitê de Operações no Exterior, do Comitê de Alocação de Recursos da Câmara dos Deputados⁴⁰, as ações que os Estados Unidos deveriam realizar em El Salvador e Honduras.

Conhecida como Doutrina Kramer, o assistente do Secretário de Defesa sugeriu⁴¹ a ampliação da capacidade profissional do exército de El Salvador para atividades repressivas:

Há num governo três tipos de forças de segurança (...) os militares, a Guarda Nacional e a força policial. O exército é o mais profissional destas forças e o menos envolvido na repressão. Se seu profissionalismo pode ser melhorado, ampliar-se-á sua capacidade para responder efetivamente e dentro de margens adequados⁴² (MAIRA, 1982c, p.208).

Franklin D. Kramer também defendeu que seria interessante para o exército salvadorenho promover reforma agrária com a finalidade de obter maior apoio da população⁴³. No mesmo discurso, Franklin D. Kramer atribuiu importância estratégica a Honduras por ter fronteira com El Salvador, Nicarágua e Guatemala, podendo funcionar como território de contenção do comunismo.

A Doutrina Kramer focalizou o fortalecimento do exército de El Salvador para atividades que contivessem avanços da FMLN. Dessa maneira, a ajuda externa dos Estados Unidos foi direcionada para a assistência militar ao exército de El Salvador, sendo o Legislativo fundamental para aprovar os orçamentos requisitados pelo Executivo. Nesse processo deliberativo, o Senado era a primeira instância para solicitar a aprovação. Quando aprovado, o pedido seguia para o mesmo procedimento na Câmara dos Deputados. Somente após ambas as aprovações é que os recursos poderiam ser destinados aos países ou demais divisões burocráticas: agências de desenvolvimentos dos Estados Unidos, Departamento de

⁴⁰ A tradução para House of Representatives adotada foi Câmara dos Comuns. Senate está traduzido como Senado.

⁴¹ Usou-se de fonte secundária para citar o discurso, pois o acesso a essa gravação será disponibilizado pelo National Archives somente em 2020. A liberação para o público de fontes primárias e áudios da House of Representatives é de 30 anos (desde a data do registro) e do Senate é de 20 anos. Em condições excepcionais, pedidos formalizados para o acesso prévio podem ser aprovados. Respectivamente, essas informações sobre o uso dos materiais estão disponíveis em: <<http://www.archives.gov/legislative/research/house-rule-vii.html>> e <<http://www.archives.gov/legislative/research/senate-resolution-474.html>>. Acesso em: 26/09/2013.

⁴² Tradução livre: “Hay en el gobierno tres tipos de fuerzas de seguridad (...) los militares, la Guardia Nacional y las Fuerzas de Policía. El Ejército es la más profesional de estas fuerzas y la menos involucrada en la represión. Si su profesionalismo puede ser mejorado, se ensanchará su capacidad para responder efetivamente y dentro de márgenes adecuados”.

⁴³ O principal fator de insatisfação popular era a concentração fundiária. Isso motivou o ativista Agustín Farabundo Martí Rodríguez a tornar-se um mártir pela causa após o massacre de camponeses promovido pelo general Maximiliano Hernández Martínez em 1932, como já foi mencionado anteriormente.

Estado⁴⁴ e Departamento de Defesa (ARNSON, 1989).

Ainda sobre a Doutrina Kramer, em Honduras não existia organização e mobilização de guerrilhas, mas o território hondurenho foi importante para oferecer apoio logístico aos *contras* para combater os sandinistas. Na Guatemala, por sua vez, já existia a supressão de insurgentes pelo exército guatemalteco, desde 1954. Outra razão que levou os Estados Unidos a preocuparem-se e manterem o foco em El Salvador estava relacionado ao suporte logístico que os sandinistas poderiam proporcionar para auxiliar a vitória da FMLN⁴⁵ e a articulação dessa política com Cuba⁴⁶ e União Soviética (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1995, p.7). Nas palavras de Raúl Sohr (1982, p.92-3)

O campo de experimento para a nova guerra fria foi um país pequeno, insignificante no balanço das forças mundiais: El Salvador. Lá, Alexander Haig decidiu traçar a linha contra o comunismo. Era uma causa segura. Não havia possibilidade de enfrentamento com os soviéticos e estava na área de influência dos Estados Unidos⁴⁷.

É importante salientar que Raúl Sohr afirmou que o chefe do Departamento do Estado⁴⁸ estabeleceu El Salvador como prioridade para a demonstração de forças e o combate

⁴⁴ Em casos de ajuda econômica e humanitária, por meio de pedido do Executivo, o Departamento de Estado poderia mobilizar recursos e fomentar projetos assistidos pela Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID). Todavia, o Departamento de Defesa não tinha a mesma prerrogativa (BERMÚDEZ, 1987, p.137) e os orçamentos militares requisitados pelo Executivo para apoiar as forças armadas de El Salvador deveriam ser aprovados pelos congressistas para depois as atividades serem coordenadas pelo Departamento de Defesa.

⁴⁵ O Departamento de Estado elaborou um relatório, em 23 de fevereiro de 1981 (Special Report nº80, "Communist Interference in El Salvador"), alegando que Cuba e Nicarágua abasteceram a FMLN com mais de 800 toneladas de armas. As informações no chamado "Livro Branco" sobre El Salvador foram checadas por jornalistas da imprensa nacional, os quais se certificaram que existiam informações falsas ou imprecisas. Severas críticas ao relatório do Departamento de Estado foram publicadas no *Wall Street Journal* (INSULZA, 1983, p.254). O responsável pelo relatório, Jon D. Glassman, admitiu ao jornalista do *Wall Street Journal*, Jonathan Kwitny, que existiu falha e inferências imprecisas sobre as informações levantadas pelo serviço de inteligência.

⁴⁶ Quanto à participação cubana e envolvimento com a FMLN, muitos analistas concordam que o envolvimento foi muito menor e modesto do que a administração Reagan alegou para enaltecer o caráter internacional do conflito regional. Assim, o envolvimento de Cuba caracterizou-se pela "propaganda e assessoria logística para a FMLN, além de facilitar a transferência de armas" (GRABENDORFF, 1984, p.449).

⁴⁷ Tradução livre: "El campo de experimento para la nueva guerra fría fue un país pequeño, insignificante en el balance de fuerzas mundial: El Salvador. Allí, Alexander Haig decidió trazar la línea contra el comunismo. Era una causa segura. No había posibilidades de enfrentamiento con los soviéticos y estaba en el área de influencia de los Estados Unidos".

⁴⁸ Alexander Haig esteve no mandato entre os anos de 1981 e meados de 1982. Em 25 de junho renunciou ao cargo por ter opiniões divergentes de outros funcionários do governo quanto à política externa. Pode-se dizer que parte da pressão pela sua renúncia aconteceu pela falta de apoio no contexto doméstico estadunidense daqueles que não acreditavam que o suporte às juntas civil-militares e a aprovação de orçamento pelo Congresso estavam trazendo algum tipo de estabilidade. O estopim para tal descontentamento foi provocado após a morte de quatro freiras dos Estados Unidos em dezembro de 1980 em El Salvador. A administração Reagan lidou com os fatos, alegando que houve um acidente causado pela irresponsabilidade na condução do veículo e uma conjunção de fatores que fez com que automóvel explodisse. As declarações minimizaram qualquer tipo de possibilidade de relação do atentado com o contexto da guerra civil (ARNSON, 1989, p.61-64). Posteriormente, Haig foi substituído por George Pratt Shultz (1982-1989). Ronald Reagan "Letter Accepting the Resignation of

regional ao comunismo. Embora essa atitude seja naturalmente atrelada à administração Reagan, destaca-se que o discurso de Kramer foi proferido durante a gestão Carter. Logo, essa diretriz já existia e foi aprofundada na administração Reagan.

Sobre esse assunto, Maira (1982d, p.284-6) argumentou que a “intervenção” da política externa de Reagan em El Salvador foi programada dentro de três alternativas viáveis: a primeira tratou do apoio político a José Napoleón Duarte, que compôs a junta militar-civil “revolucionária” em 1980, ou Terceira Junta Revolucionária de Governo, para que Duarte (quando presidente em 1984) tivesse condições de aumentar a capacidade ofensiva do exército para obter a derrota militar das guerrilhas; a segunda tratou do envolvimento de Estados aliados da América Central, começando por Honduras, para internacionalizar o conflito regional contra as "forças antiamericanas"; por fim, o último passo a considerar para conter as guerrilhas era o envio de uma intervenção militar dos Estados Unidos. Entre as três alternativas, a primeira foi a escolhida pela administração Reagan porque subestimou a capacidade militar da FMLN, baseado no entendimento de que as ofensivas da FMLN lançadas em 1980 foram de "fracos resultados". Acredita-se que esse argumento é de cunho retórico, pois tal escolha estava inserida num contexto mais amplo de reformulação de estratégia militar como se pretende discutir adiante.

Reforçando o argumento acima sobre a preocupação da gestão Reagan com El Salvador, há registros de aumento da assistência financeira ao exército salvadorenho logo após a revolução sandinista. Na verdade, a prestação de ajuda financeira data de administrações anteriores. Nessa direção, Thomas Conrad e Cynthia J. Arnson publicaram, em 15 de junho de 1980, no *The New York Times*, o artigo “O fundo destinado a El Salvador é chamado de não letal”⁴⁹. Conrad e Arnson criticaram que o fundo para assistência a El Salvador foi além de equipamentos militares não letais, já que o pacote anunciado era de 50 milhões de dólares (5,7 milhões para equipamentos militares não letais)⁵⁰, fatos que foram

Alexander M. Haig, Jr., as Secretary of State", 25 jun 1982. Disponível por meio do projeto de Gerhard Peters e John T. Woolley, *The American Presidency Project*: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=42681>>. Acesso em: 25/09/2013.

⁴⁹ Tradução livre: “The Aid for El Salvador is called non-lethal”. Disponível em: <<http://archive.today/jPiS>>. Acesso em: 22/08/2013.

⁵⁰ O volume de 5,7 milhões anunciado pelos Estados Unidos esteve diretamente relacionado com incidentes promovidos por militares salvadorenhos que não aceitaram o novo cenário político das juntas “revolucionárias” de governo (1979-1982) a partir de 1979 e dificultaram a viabilização das reformas anunciadas por meio de funcionários e políticos que apoiavam a antiga estrutura de poder. Em janeiro de 1980, enquanto havia manifestações para o encaminhamento das reformas (100 mil pessoas na capital, San Salvador) um grupo desses militares, que viriam a ser conhecidos como esquadrão da morte, atirou contra a população. No mesmo ano, em março, o arcebispo de San Salvador, que apoiava as reformas promovidas pela "junta revolucionária"

provavelmente omitidos durante o discurso de Kramer na Câmara dos Deputados para facilitar a aprovação de recursos e evitar a crescente polêmica em torno desse debate. A lista detalhada foi enviada pela agência de assistência de segurança do Departamento de Defesa⁵¹ à Câmara e ao Senado. Os representantes dos comitês de assuntos exteriores nas duas instituições legislativas aceitaram o caráter “não letal”, independente do equipamento militar detalhado no pedido. Conrad e Arnson ironizaram o acontecimento e afirmaram que, por muitas vezes e em décadas anteriores, outros departamentos do governo dos Estados Unidos aprovaram recursos de finalidade expressa como “não militar”. Sobre esse aspecto, eles explicitaram

O interesse dos Estados Unidos em manter a estabilidade salvadorenha foi efetivamente fomentado para a repressão e a subjugação da nação ao longo de 50 anos de ditadura apoiada por Washington. Nos anos 1960, El Salvador foi um laboratório para os especialistas em contrainsurgência e técnicas policiais. O Escritório de Segurança Pública dos Estados Unidos constituiu um sistema de policiamento, treinando 448 policiais salvadorenhos para unidades “antimotim” e patrulhamento urbano. O escritório também ajudou a automatizar a repressão estabelecendo um centro de registro para investigações policiais, além de constituir uma “moderna rede de telecomunicações para a Polícia Nacional e a Guarda Nacional em direta conexão com a Rede de Segurança da América Central/Panamá”. De 1950 a 1979, o Pentágono gastou 16,7 milhões de dólares com o treinamento e equipamento das forças armadas salvadorenhas⁵².

Sobre o aumento do financiamento para El Salvador na finalidade acima mencionada, o Documento de Dissidentes do Departamento de Estado (1980), apenas confirma a informação e revela críticas sobre a condução da política externa: “Nós entendemos que atualmente as atividades dos Estados Unidos em El Salvador são projetadas para aumentar o

(SENADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1980), foi assassinado durante a celebração da missa. Posteriormente, a autoria foi atribuída a um dos participantes do referido esquadrão da morte (HARRIS; ESPINOSA, 1981, p. 297-298). A crítica quanto à aprovação de recursos para finalidade militar está respaldada em entrevistas coletadas de pessoas influentes que afirmaram que simbolicamente era importante o Congresso dos Estados Unidos aprovar recursos para o país com a finalidade de profissionalizar o exército. Todavia, quando esses recursos estavam nas mãos dos destinatários, rapidamente o uso era feito para atividades de repressão das guerrilhas (ARNSON, 1989, p. 42).

⁵¹ A Defense Security Assistance Agency foi designada Defense Security Cooperation Agency a partir da Department of Defense Reform Initiative Directive 40, em 1º de outubro de 1998. Disponível em: <<http://www.defense.gov/dodreform/drids/drid40.html>>. Acesso em: 25/09/2013.

⁵² CONRAD; ARNSON. “The Aid for El Salvador is called non-lethal”, Arquivos do *The New York Times* e publicado em 15 de junho de 1980. Tradução livre: “United States interest in maintaining Salvadoran stability has effectively fostered repression and subjected the nation to 50 years of military rule supported by Washington. In the 1960’s, El Salvador was a laboratory for military counterinsurgency specialists and police technicians. The United States’ Office of Public Safety set up a “model police system”, trained 448 Salvadoran policemen, organized riot-control units and emphasized urban patrols. The Office also helped automate repression by establishing a central-police records system and a ‘modern telecommunications network’ for the National Police and National Guard with a direct link to the Central America/Panama Security Network’. From 1950 to 1979, the Pentagon spent \$16.7 million more on training and equipping Salvadoran armed forces”.

engajamento militar com vastas implicações para os nossos interesses estratégicos na Bacia do Caribe. O apoio para as nossas políticas é limitado e pouco provável”⁵³. Ademais, destaca-se da leitura desse documento que na gestão Carter houve gradual incremento nos gastos militares para El Salvador, bem como apoio político a coalizão militar-civil de governo.

Poucos meses depois, em agosto de 1981, Cynthia Arnson publicou um relatório pelo *Institute for Policy Studies*, sobre a assistência militar dos Estados Unidos para El Salvador e Honduras. Consta no relatório a análise sobre os anúncios do Departamento de Estado, sintetizando informações que evidenciaram o aumento de venda de armas de poder defensivo e também letal para o país, além de treinamento militar fornecido pelo *U.S. Military Group*⁵⁴ (ARNSON, 1981, p.5-10). No mesmo relatório, há um quadro organizado sobre os pedidos de orçamento dessa natureza pelos presidentes dos Estados Unidos para o Congresso entre os anos de 1950 e 1982, para os seguintes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá. Os países cujos orçamentos são mais elevados são El Salvador, Honduras e Panamá⁵⁵.

Percebe-se que a região já estava inserida numa rede de contenção de contrainsurgência interligada pela Rede de Segurança da América Central/Panamá⁵⁶. Especificamente sobre alguns países, Avila (2003, p.75) mencionou que El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras foram escolhidos pelos Estados Unidos para a estratégia de contrainsurgência em conflitos de baixa intensidade.

Nos termos definidos pelo *Dicionário Militar e Termos Associados*, de janeiro de 1986, publicação do Departamento de Defesa, o conflito de baixa intensidade era o confronto

⁵³ Tradução livre: “We see current US activities in El Salvador as leading to increased military engagement with far reaching implications for our strategic interests in the Caribbean basin. Support for our policies is limited and unreliable”.

⁵⁴ Grupo de militares responsáveis pela profissionalização do exército salvadorenho e também pelo trabalho de inteligência durante a guerra civil. As comunicações e articulações políticas para o *U.S. Military Group* aconteciam na embaixada dos Estados Unidos em San Salvador.

⁵⁵ ARNSON, C. J. "Background information on Honduras and El Salvador and U.S. military assistance to Central America". *Institute for Policy Studies*, agosto 1981 foi obtido no National Archives (encontra-se como anexo nesse trabalho). Benítez Manaut (1989, p.196) também se dedicou a apurar os valores dos acordos militares entre Estados Unidos e El Salvador entre 1950 e 1979: 3,48 milhões de dólares em vendas militares a El Salvador; 4,77 milhões em programa de assistência militar; 5,81 milhões em educação e treinamento militar; e 4,01 milhões em vendas comerciais militares. Arnson (1990, p.584) resumiu que o montante de ajuda militar e econômica nos anos 1980 superaram 4 bilhões de dólares.

⁵⁶ A Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos para o novo cenário geopolítico da guerra fria foi inaugurada com o *memorandum* NSC-68, do Conselho Nacional de Segurança em 1950. A partir desse momento, os militares latino-americanos poderiam ser beligerantes contra ameaças comunistas. O treinamento oferecido para os oficiais latino-americanos era dado na Escola das Américas (Panamá) e praticamente todos os países da América Latina celebraram acordos de cooperação militar com os Estados Unidos entre os anos 1950 e 1952 (VICTORIANO SERRANO, 2010, p. 190-191).

político-militar que estava abaixo do nível de guerra convencional e acima das perturbações corriqueiras. A disputa era motivada por princípios e ideologias divergentes, geralmente em países do Terceiro Mundo, e que poderiam conter implicações à segurança regional e/ou internacional. Assim, os conflitos de baixa intensidade estavam relacionados à existência de grupos insurgentes, sendo necessário ao governo local utilizar-se de meios militares, paramilitares, políticos, econômicos e psicológicos para defender-se da insurgência (DIXON, 1989, p.29)⁵⁷.

O Departamento de Defesa, portanto, apenas formalizou no dicionário militar a realidade observada em algumas regiões do globo. O papel dos Estados Unidos, nesse sentido, era oferecer apoio financeiro e treinamento militar para que as forças armadas locais pudessem combater os grupos ideologicamente contrários ao governo conservador e aliado aos Estados Unidos. Logo, quando tais grupos fossem orientados por ideais marxista-leninistas, sobretudo se tivessem apoio logístico da União Soviética ou Cuba, caberia aos Estados Unidos auxiliarem os “defensores da liberdade” a repelir a conformação dessa vitória ideológica, como enunciado na chamada Doutrina Reagan.

Bermúdez (1987, p. 12) discutiu que a estratégia do "Conflito de Baixa Intensidade" foi a elaboração de estrategistas militares nos Estados Unidos após as reflexões sobre o enfrentamento direto e desgaste na Guerra do Vietnã. Nessa reformulação estratégica, voltada para interferir em países do Terceiro Mundo, a aposta era feita na guerra prolongada, provocando o gradual desgaste do oponente facilitado pelo financiamento dos Estados Unidos aos exércitos locais. Por fim, uma vez que o inimigo estivesse quase derrotado, a última medida prevista era o rápido desembarque de intervenção militar dos Estados Unidos para conformar a rendição.

Combinando elementos militares, políticos, econômicos, psicológicos, de inteligência e de controle da população, esta alternativa busca fortalecer as forças armadas dos países aliados e promove movimentos insurgentes contrarrevolucionários que sejam a ponta da lança que resolva o conflito em favor dos interesses norte-americanos⁵⁸ (BERMÚDEZ, 1987, p.13).

Ainda sobre o conflito de baixa intensidade na realidade centro-americana e caribenha,

⁵⁷ Utilizou-se de fonte secundária para apresentar a definição. O *Field Manual* 100-20 do Departamento do Exército de 1981 registrou a primeira versão da definição atualizada de conflito de baixa intensidade (BERMÚDEZ, 1987, p. 113).

⁵⁸ Tradução livre: “Combinando elementos militares, políticos, económicos, psicológicos, de inteligencia y de control de la población, esta alternativa busca fortalecer las fuerzas armadas de los países aliados y promover movimientos insurgentes contrarrevolucionarios que sean la punta de lanza que resuelva el conflicto en favor de los intereses norteamericanos”.

a partir da revolução sandinista, inaugurou-se o que Halliday chamou de Segunda Guerra Fria⁵⁹ na América Central. A Segunda Guerra Fria foi dividida entre a fase de bipolaridade rígida (1979-1985) e a bipolaridade flexível (1985-1989) (HALLIDAY, 1986 apud AVILA, 2003, p.72). Durante a bipolaridade rígida, os Estados Unidos demonstraram ostensivamente seu poder (Granada em 1983)⁶⁰ e fortaleceram a rede e o treinamento do policiamento repressivo por meio da assistência militar às forças armadas de El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras. Acima de tudo, os Estados Unidos auxiliaram a supressão de guerrilhas para evitar que “outra Nicarágua” surgisse, a começar por El Salvador. Já o momento da bipolaridade flexível (1985-1989), compreende o segundo mandato de Reagan, quando houve bom relacionamento com o presidente soviético Mikhail Gorbachev e perspectivas de distensão do conflito leste-oeste perante as reformas econômicas e políticas na União Soviética.

Logo, para evitar o efeito dominó na América Central, da derrubada de governos conservadores por grupos revolucionários, o foco da política externa dos Estados Unidos estava em conter a FMLN em El Salvador, pois, caso falhassem nesse país, o governo estadunidense acreditava que seria possível às guerrilhas vencerem em outros países, como Honduras e Guatemala, alcançando vitória até mesmo na Costa Rica e México (INSULZA, 1982, p.221). Por fim, e numa escala ainda mais extrema, existia também o temor por preservar interesses estadunidenses no Panamá, justamente por causa do Canal.

O “triângulo de ferro” foi a expressão que significou a contenção dos revolucionários sandinistas por meio de investimentos e incentivos dos Estados Unidos em três países: El Salvador, Honduras e Guatemala. Foi preciso fortalecer a repressão dos grupos de esquerda nos conflitos de escala interna, em específico, El Salvador e Guatemala (INSULZA, 1982, p.251). Ao mesmo tempo, o uso do termo “triângulo de ferro” envolveu duplamente (1) a cooperação entre os exércitos nacionais para uma eventual intervenção militar na Nicarágua, e (2) a colaboração entre os exércitos de El Salvador e de Honduras contra a FMLN na região fronteira (INSULZA, 1985, p.225).

A gradativa internacionalização do conflito no istmo passou pelo incremento a ajuda e o treinamento de militares em Guatemala, El Salvador, Honduras e Costa Rica. Nesses países,

⁵⁹ Halliday (1987, p.3) dividiu a Guerra Fria em quatro fases evolutivas: a Primeira Guerra Fria (1946-1953); o Antagonismo Oscilatório (1953-1969); *Détente* (1969-1979) e a Segunda Guerra Fria (1979-1989).

⁶⁰ Nesse caso, a intervenção militar dos Estados Unidos em Granada pertenceu à formulação estratégica do conflito de baixa intensidade, pois, como argumentou o Secretário de Estado, foi o rápido desembarque de militares estadunidenses para obter vitória militar. Em outros casos, a guerra prolongada era a escolha mais adequada (SCHULTZ, 1986, p.2 apud BERMÚDEZ, 1987, p.76).

os Estados Unidos contaram com a colaboração dos regimes dos “governos amigos” e das respectivas forças armadas (LOZANO; BENÍTEZ MANAUT, 1986, p.81) para conter as guerrilhas locais. Ademais, pode-se afirmar que a intenção com o “triângulo de ferro” era criar uma fronteira que estancasse a expansão dos ideais e o apoio logístico oriundo dos sandinistas. Portanto, numa alusão a Clausewitz (2010), pode-se dizer que o "centro de gravidade" para a recuperação da “hegemonia” dos Estados Unidos, ou do ordenamento regional estável, era El Salvador.

Projetos de longo prazo, como o desenvolvimento econômico, político e social mencionados no Documento de Santa Fé I para a Bacia do Caribe⁶¹ ainda eram importantes para a política externa de Reagan. Todavia, a escalada da violência na América Central influenciou a administração Reagan a optar pela solução militar para que os Estados Unidos se contrapusessem rapidamente às guerrilhas que agiam dentro de uma “cumplicidade com o bloco comunista” (HAYES, 1982) para derrubar os governos conservadores. Desse modo, e resgatando as diretrizes do Documento de Santa Fé I, a prioridade era investimentos na área de segurança.

1.2.2 *Comissão Kissinger*

O presidente Ronald Reagan nomeou Henry A. Kissinger, em julho de 1983, como líder da Comissão Bipartidária Nacional para a América Central (CBNAC) – National Bipartisan Commission on Central America⁶² – ou simplesmente, Comissão Kissinger. Kissinger trabalhou com mais 11 integrantes⁶³ dos mais diversos setores da sociedade, todos indicados pelo presidente Reagan. O objetivo da CBNAC foi elaborar um relatório que permitisse conformar certo consenso partidário para respaldar a política externa da administração Reagan para a América Central. Essa necessidade decorria de posições divergentes entre a Câmara dos Deputados, com maioria política do Partido Democrata, e o

⁶¹ A Iniciativa da Bacia do Caribe foi anunciada na OEA pelo presidente Reagan em 1982, e compreendeu a ajuda externa dos Estados Unidos para assistência econômica e militar a fim de evitar que os governos caribenhos e centro-americanos fossem depositos pelas “forças comunistas” (OAS 07/21/1982).

⁶² Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/Report_of_the_National_Bipartisan_Commis.html?id=zivXhyJuWqkC&redir_esc=y>. Acesso em: 02/02/2014.

⁶³ Nesta comissão, havia apenas um democrata sendo todos, inclusive Henry A. Kissinger, republicanos: Nicholas F. Brady, Henry G. Cisneros (o único do Partido Democrata), William P. Clements Jr., Carlos F. Diaz-Alejandro (professor da Universidade de Yale), Wilson S. Johnson, Lane Kirkland, Richard M. Schammon, John Silber, Potter Stewart, Robert S. Strauss e William B. Walsh. Cabe salientar que no corpo de conselheiros *seniors* consultados para o trabalho da Comissão está o nome de Jeane Kirkpatrick (Relatório da Comissão Bipartidária Nacional para a América Central, 10 jan 1984).

Senado, com liderança na maior parte do tempo de mandato, do Partido Republicano⁶⁴. Tal composição na Câmara foi um problema para o presidente Reagan, pois mesmo que muitos projetos (e respectivos orçamentos) fossem aprovados pelo Senado, mais inclinado à posição do governo, existiria o risco de reprovação pela Câmara dos Deputados.

A ordem executiva de número 12.433⁶⁵ foi emitida pela Casa Branca, com a autorização do presidente Reagan, em 19 de julho de 1983, para que o Secretário de Estado auxiliasse financeiramente as atividades da Comissão, cuja data sugerida para apresentar resultados era 1º de dezembro do mesmo ano. A Comissão Bipartidária Nacional para a América Central deveria:

analisar a natureza dos interesses dos Estados Unidos na região da América Central e as ameaças que agora se colocam frente a esses interesses. Com base nas suas conclusões, a Comissão prestará assessoria ao presidente, ao Secretário de Estado e ao Congresso sobre os elementos de uma política de longo prazo dos Estados Unidos que melhor responda aos desafios sociais, econômicos e ao desenvolvimento democrático na região, além das ameaças internas e externas à sua segurança e estabilidade. A Comissão também deve fornecer conselhos sobre os meios de construção de um consenso nacional guiada por uma política dos Estados Unidos abrangente para a região.⁶⁶

O resultado do trabalho da CBNAC, também conhecido em parte da literatura sobre o assunto como Informe Kissinger, pôde ser apreciado a partir de 10 de janeiro de 1984. Composto por 6 capítulos, o Relatório da CBNAC abrangeu desde o histórico da região, cenário econômico, desenvolvimento humano, questões de segurança e alternativas para a paz. Ao contextualizar historicamente a América Central, discute-se no relatório que houve o desafio político quanto à legitimidade dos governos (CBNAC, 1984, p.10), sendo Costa Rica a exceção por ter optado pelo regime político democrático em 1948. Ressalta-se que já nesse ítem é possível deduzir quais eram as preferências políticas a servir de modelo aos outros países. Em diversos trechos, o Relatório da CBNAC seguiu na linha argumentativa que explicitou o que era positivo e negativo nos países da América Central, permitindo que se revelasse assertivas neoconservadoras na redação do documento.

⁶⁴ Em 1986, Arnson (1989, p.219) afirmou que os democratas conseguiram reassumir o controle do Senado.

⁶⁵ Executive Order 12433-National Bipartisan Commission on Central America, 19 jul 1983. Disponível em: <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/71983e.htm>>. Acesso em: 10/10/2013.

⁶⁶ Tradução livre: “The Commission shall study the nature of United States interests in the Central American region and the threats now posed to those interests. Based on its findings, the Commission shall provide advice to the President, the Secretary of State and the Congress on elements of a long-term United States policy that will best respond to the challenges of social, economic, and democratic development in the region, and to internal and external threats to its security and stability. The Commission also shall provide advice on means of building a national consensus on a comprehensive United States policy for the region.”

Ao contextualizar o istmo internacionalmente, a CBNAC situou a região como um desafio geoestratégico para os Estados Unidos, principalmente, após a aproximação da União Soviética e Cuba (CBNAC, 1984, p.12). Assim, ao mencionar as guerrilhas, criticou-se no relatório que esses grupos revolucionários destruíram a infraestrutura dos países como forma de deteriorar a legitimidade dos governos constituídos. Em específico sobre El Salvador, informou-se que, apesar das inúmeras baixas de ambos os lados da guerra civil, a maior vítima do conflito era a população, pois, desde 1979, o país contabilizou o total de 30 mil mortos (CBNAC, 1984, p.28).

Quanto às recomendações que a CBNAC sugeriu especificamente em cada capítulo, é latente que se atribuiu aos Estados Unidos o papel de incentivar a recuperação das economias dos países por meio de apoio em amplo sentido, tais como a continuidade de aprovação de fundos para auxiliar nas atividades econômicas (oito bilhões de dólares a partir de 1985), e revisão das barreiras tarifárias para a importação de produtos da região (CBNAC, 1984, p.53-55).

No capítulo sobre segurança, mais uma vez enfatizou-se que as guerrilhas salvadorenhas recebiam apoio logístico, material e treinamento de Nicarágua, Cuba e União Soviética (CBNAC, 1984, p. 87). Não houve qualquer menção sobre o Livro Branco de El Salvador (1981), mas repetiram-se no relatório da CBNAC as principais ideias que respaldaram a criação do criticado documento de 1981. Dessa maneira, compreende-se que a CBNAC respaldou a política externa de Reagan para a América Central e, especificamente, a orientação a ser seguida em El Salvador. Condenou-se a opinião de setores da sociedade e da mídia contrários a aprovação de orçamentos militares pelo Congresso. Entende-se que a busca pelo consenso partidário nada mais era do que mais uma alternativa para buscar apoio à política externa daquela administração, opondo-se aos democratas que amparavam as iniciativas regionais de apaziguamento do conflito⁶⁷.

Em continuidade à argumentação de apoio aos orçamentos militares, enfatiza-se no relatório que as forças armadas de El Salvador estavam vulneráveis, pouco equipadas e treinadas contra ataques externos e para manter o combate contra as guerrilhas na guerra civil. Logo, deveriam ser melhor equipadas para não colapsarem (CBNAC, 1984, p.96).

É interessante que se reconhece no relatório que a continuidade do envio de ajuda financeira para atividades militares proporcionava a manutenção de anomalias, como os

⁶⁷ Em específico, o relatório registrou a discordância do que se pretendia com o Grupo de Contadora, o que será abordado no capítulo 2 desse trabalho.

sequestros e execuções extrajudiciais promovidas pelos esquadrões da morte. Todavia, a CBNAC situou esse fato como falta de melhor preparo e profissionalização das forças armadas do país e condenou as atividades dos esquadrões da morte. O argumento sustentado continuou pela aprovação de ajuda externa dos Estados Unidos, condicionando o comprometimento das autoridades salvadorenhas em direção a aprimoramentos que eliminassem as práticas dos esquadrões da morte pelas forças armadas (CBNAC, 1984, p.86-95).

Por fim, a CBNAC acreditou que a paz em El Salvador era possível quando terminasse a guerra civil e enfatizou que os guerrilheiros salvadorenhas deveriam organizar-se em partidos políticos para concorrerem às próximas eleições presidenciais. Quanto à possibilidade de paz na Nicarágua, indica-se no relatório que o caminho para essa finalidade estava na transição para o regime político democrático (CBNAC, 1984, p.109-112).

Opinando sobre o relatório, LeoGrande (1984, p.251-253) defendeu que Kissinger, quando nomeado líder da CBNAC, já sabia que sua atribuição seria convencer que a política externa de Reagan deveria ser respaldada amplamente pelos demais setores políticos e da sociedade dos Estados Unidos. Assim, o relatório da Comissão deveria ser composto por informações que respaldassem a política externa do presidente. O trabalho, portanto, foi fidedigno ao propósito de criação, sendo as discordâncias com relação ao conteúdo parte do esforço analítico de quem se propõe a interpretar aquele contexto histórico. Nas palavras de LeoGrande (1984, p.253), o relatório poderia ser considerado como um “mini-Plano Marshall” para a região, ou então uma releitura do “Aliança para o Progresso” do presidente Kennedy (LEOGRANDE, 1984, p.280).

LeoGrande pontuou ainda que, no início de 1983, o Congresso resistia quanto à aprovação de orçamento para El Salvador e Nicarágua em áreas como a de inteligência e a militar. Isso fez com que o presidente Reagan proferisse um discurso, em 27 de abril de 1983, enfatizando que a insistência pela recusa em aprovar orçamentos deveria ser cautelosamente analisada pelo Congresso, pois agindo dessa maneira, os congressistas assumiriam a responsabilidade por eventuais fracassos na América Central. Ainda que o presidente tenha se esforçado para reverter à situação em tom de ameaça, ao final de 1983, o Congresso (Senado e Câmara dos Deputados) cortou pela metade a ajuda militar a El Salvador, e a Câmara dos Deputados rejeitou duas vezes orçamento para financiar "a guerra contra a Nicarágua" (LEOGRANDE, 1984, p.253).

Um aspecto desfavorável ao relatório é o fato de que o documento foi encomendado com a finalidade política mencionada, logo, esteve pouco alicerçado em informações mais próximas e fundamentadas na realidade regional. Muitas passagens contêm assertivas que supõem quais eram os problemas regionais cuja resposta a oferecer já estava presumida. Assim, tratou-se de falsear um suposto processo para se chegar a conclusões e recomendações, utilizando-se da prerrogativa do relatório ser fonte oficial e que, na verdade, conferiu autoridade aos encaminhamentos sugeridos pela Casa Branca. Ademais, salienta-se que a Comissão foi composta majoritariamente por integrantes que respaldavam a política externa de Ronald Reagan. O problema dessa abordagem é que, partindo dessas premissas (e composição de participantes), as recomendações não seriam inovadoras e todo o processo seria mais uma prerrogativa para insistir no encaminhamento da solução da vitória militar em El Salvador e na Nicarágua. Dessa maneira, na visão de Arnson (1989, p.47), a CBNAC e o relatório produzido, ao invés de conseguirem unificar posições no Congresso e no debate nacional, foram provocadores de mais tensões e discordância quanto à política externa de Reagan para a América Central.

Entre os dias 7 e 8 de fevereiro de 1984, uma sessão entre os senadores foi organizada para debater o conteúdo do relatório com Henry A. Kissinger (S. Hrg. 98-872). Estrategicamente, muitas falas enalteceram o trabalho e complementaram com informações adicionais ao relatório. Alguns acadêmicos, pesquisadores de *think-tanks*, jornalistas e militares reformados⁶⁸ foram convidados para assistir a sessão.

Em uma das falas de Henry A. Kissinger (S. Hrg. 98-872, 1984, p.17), ele sinalizou que o *National Endowment for Democracy*⁶⁹ poderia auxiliar os países centro-americanos a fortalecer a democracia nesses países. Por sua vez, o chefe do Comitê de Relações Exteriores do Senado, o republicano Charles H. Percy (S. Hrg. 98-872, 1984, p.21), enalteceu o fato de que, numa pesquisa de opinião encomendada a uma organização venezuelana⁷⁰, dos 2 mil

⁶⁸ Muitos desses militares aposentados eram veteranos da Guerra do Vietnã, e o interesse pela sessão fazia parte do temor que El Salvador se transformasse em outro Vietnã. Isso explica também parte das resistências quanto à aprovação de mais orçamento militar pelo Congresso e a relutância em deixar acontecer mais outra guerra de caráter leste-oeste no momento em que os Estados Unidos ainda necessitavam recuperar sua economia (STEEL, 1983).

⁶⁹ A *National Endowment for Democracy* (NED) é uma organização não governamental que foi criada em 1983 para promover a democracia. Os recursos utilizados pela NED foram anualmente proporcionados pelo Congresso dos Estados Unidos, além da USAID, vinculada ao Departamento de Estado. Para outras informações, consultar: <www.ned.org>.

⁷⁰ O Instituto Venezuelano para a Educação Popular era um organismo ligado aos partidários democratas cristãos de El Salvador e estavam responsáveis por auxiliar o presidente Duarte, enaltecendo seu governo e desprestigiando a FMLN (BERMÚDEZ, 1987, p.150).

salvadorenses entrevistados em maio de 1983, 89% atribuíram alta nota quanto a percepção positiva sobre os Estados Unidos. Percy mencionou que essa cifra era ainda maior do que na Costa Rica (87%). Na Nicarágua o valor ficou reduzido para 16%.

Claramente com esses dados, mais uma vez percebe-se o esforço concertado para enaltecer as ações promovidas pelos Estados Unidos em El Salvador e estigmatizar a Nicarágua no que se refere à repercussão negativa promovida pelo governo sandinista sobre os Estados Unidos. Todavia, por mais que Charles H. Percy tenha mencionado que foi uma organização da Venezuela que realizou a pesquisa, não se divulgaria fatos que não respaldassem a política externa do país. Sobre o momento em que a pesquisa foi realizada, as entrevistas aconteceram logo após o pleito para a Assembleia Constituinte em El Salvador (março de 1992) e, por mais que tenham ocorrido problemas, na opinião de Arnson (1989, p.95), o resultado dessas eleições representou melhor o desejo dos salvadorenses do que aquelas de 1972 e 1977, quando ocorreram fraudes eleitorais.

1.3 A CONTRAINSURGÊNCIA EM EL SALVADOR

A estratégia da contrainsurgência, tendo Estados Unidos como parceiro, não era algo novo em El Salvador, como enfatizou a publicação de Conrad e Arnson (1980). Destaca-se, por exemplo, que o presidente Carter já havia comunicado o Departamento de Estado sobre a necessidade de aumento dos valores para assistência militar a El Salvador, com inclusão de itens “letais” orçados em cinco milhões de dólares (DEPARTAMENTO DE ESTADO, 1981). Pode-se dizer que o marco do novo período de relações Washington e San Salvador foi estabelecido por Carter em 1979, sendo que Reagan continuou e fortaleceu o combate às guerrilhas em El Salvador com a finalidade de conter a expansão do comunismo em escala regional. Para convencer o Legislativo sobre o incremento no orçamento militar, Reagan solicitou que fosse encomendado o relatório da CBNAC.

Exatamente para exemplificar essa orientação da política exterior, salienta-se que em novembro de 1979, houve o desembarque do grupo de peritos militares dos Estados Unidos em San Salvador, seguido do incremento de 55 militares do *U.S. Military Group* em 1981. A finalidade imediata do envio da missão foi registrada como necessidade de auxiliar na profissionalização das forças armadas salvadorenses. O *U.S. Military Group* permaneceu no país até 1992 (CALE, 1996).

Acerca desse grupo de militares, Benítez Manaut (1989, p.196-198) explica que já

existia dependência das Forças Armadas de El Salvador (FAES) de treinamento e compra de equipamentos militares dos Estados Unidos desde o início da Guerra Fria. Essa vulnerabilidade tornou-se interessante prerrogativa a partir de 1979, e principalmente na gestão de Reagan, quando a orientação fez com que uma equipe de militares do Comando Sul que estava no Panamá (Escola das Américas)⁷¹ fosse recebida em El Salvador para propiciar a profissionalização das FAES. Nesse aspecto, alguns estudos ousaram afirmar que, por meio do *U.S. Military Group*, os Estados Unidos estavam no comando militar da guerra civil (HADAR, 1981, p.6). Em contraposição, Rosello (1993, p. 105), que serviu em El Salvador pelo Comando Sul, discutiu que o papel do *U.S. Military Group* influenciou as FAES "direta e indiretamente" no aprimoramento profissional que prosseguiu até 1992, com equipe de inteligência trabalhando na embaixada de San Salvador.

A partir de Reagan, o foco incisivo da política externa e as circunstâncias políticas distintas em El Salvador fizeram com que a equipe do presidente Reagan pensasse em como equilibrar o antagonismo político interno de modo a perseguir a vitória militar contra as guerrilhas. Para isso, encerrado o período dos governos militares de 1931 a 1979, a nova conjuntura política salvadorenha deveria ser articulada para continuar com a contrainsurgência, em novo rumo de regime de governo e com um presidente que mantivesse a cooperação com os Estados Unidos. Assim, entende-se o golpe de Estado das forças armadas salvadorenhas, em 15 de outubro de 1979⁷², foi a maneira encontrada por esse grupo, e pela elite, para evitar que El Salvador seguisse o mesmo rumo da Nicarágua. Logo, forças armadas e elite queriam impedir que as guerrilhas salvadorenhas se articulassem de tal maneira que estivessem aptas a tomar o poder, à luz do que foi a revolução sandinista.

Entre os anos de 1979 e 1982, as três “juntas revolucionárias de governo” foram compostas por militares e civis. Estava claro para a administração Reagan que esse momento

⁷¹ A Escola das Américas funcionou no Panamá entre os anos 1946 e 1984, com a finalidade de proporcionar treinamento militar para os oficiais latino-americanos e caribenhos. Naquele contexto, a preocupação da Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos era a insurgência comunista nos países abaixo do México, logo, o treinamento oferecido nesse período era o da contrainsurgência. Posteriormente, o nome e a sede da Escola das Américas foram mudados: o Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança, vinculado ao Departamento de Defesa dos Estados Unidos, foi transferido para a Geórgia. O endereço eletrônico do Instituto está disponível em: <<http://www.benning.army.mil/tenant/whinsec/>>. Acesso em: 13/12/2013.

⁷² No mesmo dia do golpe de Estado, as FAES emitiram um comunicado para a população afirmando que a deflagração do golpe foi necessária para realizar reformas no país e mudar o contexto político adverso dos governos militares anteriores, que culminaram com um acúmulo de problemas, como a falta de prosperidade econômica, corrupção, violações dos direitos humanos (EL SALVADOR, 2009, p. 216-7). Mais uma vez, percebe-se a função política das FAES que aglutinaram no "pacote de reformas" a reforma agrária, timidamente implementada. Sobre a concentração fundiária como motivadora dos levantes e movimentos camponeses em El Salvador (Cf. WOOD, 2003).

era transitório e o próximo governo salvadorenho deveria ocupar o poder sendo legitimado pelo voto popular. Assim, pensando na maneira mais vantajosa de manter a consecução dos objetivos de política externa, a estratégia eleitoral era a melhor solução. A posse do presidente eleito resolveria, mesmo que artificialmente, a questão da legitimidade. Nessa conjuntura, outra oportuna vantagem era a possibilidade de tornar mais fácil a obtenção de recursos oriundos não somente dos Estados Unidos, como também de organizações multilaterais que apoiariam o novo governo “democrático”⁷³. Ademais, o pleito desfavorecia o apoio político do povo à FMLN, já que teriam oportunidade de escolher o próximo presidente. Todavia, antes desse encaminhamento, a nova carta magna deveria ser redigida.

A “terceira junta revolucionária” convocou pleito para os salvadorenhos elegerem os deputados da Assembleia Constituinte, em 28 de março de 1982. Diversos partidos foram chamados a participar desde janeiro, mas nenhum deles reservou candidatos que amparassem a representação da FMLN (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1982, p.1). A Assembleia Constituinte foi formalizada em abril e o presidente provisório de El Salvador, Álvaro Magaña Borja⁷⁴, fez juramento na posse em maio de 1982. A partir desse momento, foram 20 meses para elaborar o que se tornou a nova Constituição em 15 de dezembro de 1983⁷⁵.

Cuenca e Schwartz (1982, p. 338-9) chamaram essa estratégia do Executivo dos Estados Unidos de “guerra-eleições-guerra”. Segundo os autores, a administração Reagan e as “juntas revolucionárias” negaram a proposta de negociações políticas oferecidas pela FMLN antes da guerra civil, pois não queriam reconhecê-la como grupo político representativo.

Por parte dos Estados Unidos, muitos dos integrantes da Comissão de Relações Exteriores do Senado acreditaram que a melhor candidatura para o novo mandato presidencial era a do Partido Democrata Cristão (PDC)⁷⁶. O PDC era considerado moderado e,

⁷³ OEA. Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1981-1982). Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/81.82sp/cap.5a.htm>>. Acesso em: 10/10/2013.

⁷⁴ Álvaro Magaña Borja era do mesmo partido político pelo qual muitos militares se elegeram entre os anos de 1931 e 1979. Cf. *Centro Documental Historico Militar de El Salvador*. Disponível em: <<http://miriammixco.com/?q=node/607>> e

<<http://www.elsalvador.com/noticias/2001/7/11/NACIONAL/nacio14.html>>. Acesso em: 15/09/2013. Segundo Benítez Manaut (1988, p.536) a governabilidade de Magaña foi possível pelo Pacto de Apaneca. Esse acordo, assinado em 9 de agosto de 1982, foi elaborado pelas forças armadas salvadorenhas e a embaixada dos Estados Unidos em San Salvador com o objetivo de equilibrar os partidos políticos de direita rivais: PCN e ARENA. Carlson (2009, p.5) afirma que o Major Roberto D’Aubuisson venceu como presidente provisório, mas sob pressão dos Estados Unidos, ele não assumiu, pois seu nome estava relacionado aos esquadrões da morte, o que desestabilizaria politicamente o processo conduzido pelos Estados Unidos para El Salvador.

⁷⁵ Sorto (2001, p.150) defendeu que a Constituição de 1983 era conservadora, não somente pelo contexto histórico no qual foi redigida, como também pela composição dos deputados da Assembleia Constituinte: 24 do PDC, 19 da ARENA, 14 do PCN, 1 da Ação Democrática e 1 do Partido Popular Salvadorenho.

⁷⁶ Entrevista com integrante da Comissão de Relações Exteriores do Senado.

principalmente, alternativo aos tradicionais Partido de Conciliação Nacional (PCN) e Aliança Republicana Nacionalista (ARENA)⁷⁷. Ademais, o candidato e líder do PDC, José Napoleón Duarte Fuentes, compactuava com a continuidade da orientação política conservadora e havia sido integrante da terceira junta revolucionária de governo, renunciando para candidatar-se como deputado do PDC para a Assembleia Constituinte (EL SALVADOR, 2009, p.219).

As irregularidades nas eleições também foram discutidas por Cuenca e Schwartz (1982, p.343), que se ampararam nas contradições dos dados ofertados pela embaixada dos Estados Unidos em El Salvador⁷⁸ e relatos dos observadores internacionais que participaram da verificação das eleições. Assim, contrastando as informações, Cuenca e Schwartz (1982) afirmaram que o número de votantes divulgado pela embaixada foi maior do que a contabilidade de registro de eleitores do Conselho Central de Eleições⁷⁹.

O tumulto nas eleições que a imprensa registrou deve ser entendido como parte do contexto de rivalidade entre dois extremos: a FMLN não indicou candidato ou formou partido, pois não havia interesse em participar de eleições quando o objetivo era ganhar a guerra civil e, se possível, instaurar um governo. Por parte do outro extremo, os esquadrões da morte, as eleições também não eram interessantes, visto que o partido que supostamente ganharia, e era apoiado pelos Estados Unidos naquele momento, era o moderado PDC e não a conservadora ARENA.

Ainda assim, enfatizando o resultado oficial do governo dos Estados Unidos, Arnson (1989, p.96) registrou a entrevista concedida pela assessora do chefe do Comitê de Relações Exteriores do Senado para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Margaret Daly Hayes

⁷⁷ O PCN foi o partido político que elegeu os militares do período de 1931-1979 e a ARENA também era um partido de identidade conservadora e articulado com os militares, apresentando candidatos militares a partir do início dos anos 1980.

⁷⁸ Por falta de acesso ao documento da embaixada “Elecciones Factsheet” de 25 de março de 1982, deixa-se a indicação da divulgação dos dados da embaixada a seguinte publicação: HOGE, W. “Salvadorans vote today in elections U.S. calls critical”. *The New York Times*. 28 mar 1982. World. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1982/03/28/world/salvadorans-vote-today-in-election-us-calls-critical.html>>. Acesso em: 10/10/2003.

⁷⁹ Na referida publicação, Cuenca e Schwartz afirmaram que a embaixada divulgou que o pleito contou com 1.551.687 votos, representando 100% de participação eleitoral. Já no relatório da senadora e observadora das eleições pelos Estados Unidos, Nancy B. Kassebaum, apresentado ao Senado dos Estados Unidos, estimou-se que essa cifra foi de 80% (*Report of the U.S. Official Observer Mission to the El Salvador Constituent Assembly Elections of March 28, 1982: a Report to the Committee on Foreign Relations, 1982, p.1*). Independente dessa diferença, Cuenca e Schwartz contrastaram o número apresentado pela embaixada dos Estados Unidos com o fornecido pelo observador internacional do Reino Unido, Lord Chitnes, à Câmara dos Deputados. Lord Chitnes soube do presidente do Conselho Central de Eleições, Jorge Bustamente, que a estimativa de votantes era entre 500 e 600 mil. Tal desencontro de informações é significativo e somam-se a outros dados, como a forma desorganizada que as eleições ocorreram em 1982. Isso corrobora o que Cuenca e Schwartz (1982) enfatizam ser uma estratégia da administração Reagan “guerra-eleições-guerra” para deslegitimar a FMLN e continuar com contrainsurgência almejando a vitória militar das FAES.

(mar/1981-out/1984):

"A eleição 1982 foi extremamente importante", disse Margaret Daly Hayes, (...) que acompanhou a delegação oficial de observadores dos Estados Unidos. "A imprensa estava muito disposta a ver El Salvador como um fracasso e os guerrilheiros como tendo o apoio do povo. A eleição provou-lhes que não era o caso."⁸⁰

Na combinação partidária do resultado final apurado nas eleições, a maioria foi do PDC, seguida da ARENA, do PCN e de outros partidos, tal como se dispõe dos seguintes dados:

Quadro 1: Número total de votos para eleger os deputados da Assembleia Constituinte	
Aliança Republicana Nacional	402.304.25.819
Ação Democrática	100.5.866.62
Partido de Conciliação Nacional	261.15.316.814
Partido Democrata Cristão	546.21.835.524
Partido de Orientação Popular	12.524
Partido Salvadorenho Popular	39.504
votos nulos	131.498
votos brancos	51.438
cédulas adulteradas	6.412
TOTAL	1.551.687

Fonte: Report of the U.S. Official Observer Mission to the El Salvador Constituent Assembly Elections of March 28, 1982: a Report to the Committee On Foreign Relations, United States Senate. Washington: U.S. G.P.O., 1982.p.2.

Independente dos problemas que ocorreram nas eleições de 1982⁸¹ e 1984⁸², o

⁸⁰ Tradução livre: " 'The 1982 election was tremendously important,' said Margaret Daly Hayes, (...) who accompanied the official delegation of U.S. observers. 'The press was very much disposed to see El Salvador as a failure and the guerrillas as having the support of the people. The election proved to them that that was not the case'."

⁸¹ Votos porcentuais válidos e inválidos foram elaborados por Margaret Daly Hayes e Barry Sklar para o Comitê de Relações Exteriores do Senado. Dados encontram-se na parte de anexos desse trabalho (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1982).

⁸² É importante enfatizar que as eleições presidenciais de 25 de março de 1984 apresentaram problemas de organização e ataques das guerrilhas, sendo o resultado final prejudicado e encaminhado para o segundo turno. Assim, Arnson (1989, p.156-159) coletou entrevistas com funcionários do Departamento de Estado em 1987, nas quais tais pessoas afirmaram que todos aqueles na embaixada dos Estados Unidos em San Salvador sabiam que se Duarte não ganhasse oficialmente as eleições, seria o final da política de Reagan para El Salvador. Ao mesmo tempo, todos da embaixada também sabiam que os salvadorenhos não poderiam ter ciência disso. Logo, após uma série de ameaças de morte, sugeridas de serem da autoria de Roberto D'Aubuisson, ao embaixador dos Estados Unidos e aos funcionários do USAID, em 6 de maio de 1984, aconteceu o segundo turno e os funcionários da delegação do Congresso que participaram como membros observadores emitiram nota oficial da delegação dos observadores dos Estados Unidos que o novo presidente eleito era José Napoleón Duarte. Sobre o

candidato Duarte foi considerado eleito⁸³, e assumiu a presidência em junho de 1984. Nas eleições presidenciais e legislativas de março de 1984, a disputa presidencial esteve polarizada entre o candidato José Napoleón Duarte (PDC) e o major reformado Roberto D'Aubuisson (dirigente da ARENA). Por parte da embaixada dos Estados Unidos em San Salvador, o candidato Roberto D'Aubuisson⁸⁴ não era a opção política viável, pois, além de pertencer a ARENA, o major foi o articulador dos esquadrões da morte a partir de 1979, sendo essa informação assegurada pelo Coronel Roberto Santiváñez, oficial salvadorenho que trabalhou na agência de inteligência de El Salvador (ANSESAL) e cooperou com a CIA (PETERZELL, 1984). Caso Roberto D'Aubuisson fosse considerado eleito, a administração Reagan sofreria severas críticas por parte dos formadores de opinião pública dos Estados Unidos e da comunidade internacional. Ademais, como houve um esforço externo para a conformação favorável ao PDC, a expectativa era a de que a maioria no legislativo fosse desse partido político. Logo, ter um presidente de outra linha política dificultaria a governabilidade e a aprovação de projetos de lei⁸⁵.

Uma vez iniciada a guerra, seguida das eleições, novamente voltar-se-ia a guerra Cuenca e Schwartz (1982). É importante salientar que as forças armadas salvadorenhas cresceram em número de efetivos (soldados e oficiais) e também receberam mais equipamentos militares para combater a FMLN durante a administração Reagan. O componente ideológico da Doutrina de Segurança Nacional das FAES estava baseado na concepção “ordem como, essencialmente, controle social” (CÁCERES PRENDES, 1989, p.20).

Benítez Manaut (1989, p.35) afirmou que a guerra civil teve duas fases entre os anos 1981 e 1985. De 1981 a 1983, as forças armadas salvadorenhas tentaram a solução militar

parecer da delegação observadora, segue reprodução nos anexos desse trabalho (DEPARTAMENTO DE ESTADO, 1985, apêndice B).

⁸³ Ronald Reagan enviou informe ao secretário de Estado em janeiro de 1982 no qual consta que o governo convidou explicitamente todos os partidos políticos a participarem das eleições, inclusive a coalizão FMLN-FDR (THE WHITE HOUSE, 1982, p.5).

⁸⁴ Arnson (1989, p.95) apropriou-se da informação dada ao Comitê de Relações Exteriores do Senado pelo embaixador dos Estados Unidos em El Salvador, Robert White, documentos que foram capturados e que continham evidências atestando a articulação do major reformado Roberto D'Aubuisson com os esquadrões da morte e o assassinato do Arcebispo Romero em 1980. Assim, em 1984, ainda utilizando uma declaração de Robert White na sessão de fevereiro de 1984 ao Subcomitê para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Arnson (1989, p.151) colocou em evidência que o presidente Reagan sabia desde os primeiros dias de sua administração que o assassinato do Arcebispo Romero havia sido planejado e ordenado por Roberto D'Aubuisson. Sobre o assassinato do arcebispo, há interesse entrevista disponível em:

<http://www.elfaro.net/es/201003/noticias/1416/?st-full_text=all>. Acesso em: 25/11/2013.

⁸⁵ A composição do legislativo ficou em 43,41% do PDC, 29,77% da ARENA e 19,31% do PCN (CÓRDOVA MACÍAS apud BENÍTEZ MANAUT, R., 1988, p.536).

rápida, enquanto a FMLN operou na defensiva dos ataques. Na segunda fase, a partir de 1984, admitiu-se o “equilíbrio militar” entre os combatentes. Logo, as forças armadas salvadorenhas prepararam-se para uma guerra prolongada.

Quadro 2: Efetivos militares na América Central				
	1977	1980	1985	Aumento 1977-1985 (em %)
Nicarágua	7.100	–	61.000	770%
Honduras	14.200	11.300	23.000	60%
El Salvador	7.130	7.250	51.150	617%
Costa Rica*	5.000	5.000	19.800	496%

* Entendem-se forças de segurança: Guarda Civil e Guarda Rural.

Fonte: Benítez Manaut (1989, p.20) com adaptações.

Dependendo da referência adotada, é possível ter variados números sobre o aumento de efetivo militar ao longo da guerra civil. Destaca-se de uma das fontes oficiais de El Salvador que o efetivo das forças armadas salvadorenhas partiu de 6 mil e alcançou 56 mil em 1987 (EL SALVADOR, 2009, p.223). Outros estudos sinalizam que o efetivo chegou a 75 mil, tendo como referência o ano de 1992 (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.117). Tendo como parâmetro o estudo de Benítez Manaut (1989, p.22), em 1985 o efetivo militar era de 51.150 militares salvadorenhas, sendo 39 mil do exército, 2.350 da força aérea e 300 da marinha. Ademais as chamadas “forças paramilitares”, que entendemos como polícia militar, eram: a Guarda Nacional (2.500); Polícia Rural, *Policia de Hacienda*, (2.500); a Polícia Nacional (4.500). Salienta-se que para o mesmo ano a quantidade de guerrilheiros na FMLN era de 10 mil. Independente dos números, que oscilam em conformidade com os anos e as fontes utilizadas, é possível observar o aumento do efetivo militar em El Salvador e em países vizinhos como reflexo da chamada Doutrina Reagan para a América Central.

O aumento do efetivo nos países exposto no quadro acima foi destinado à função de policiamento repressivo⁸⁶. Sobre as funções desempenhadas pelo novo efetivo em El

⁸⁶ Na verdade, pode-se dizer que a função de defesa no Caribe e na América Central, mesmo que involuntariamente, sempre foi aceita como de maior responsabilidade dos Estados Unidos. Além de ser a maior potência militar mundial, a proximidade do Caribe e da América Central ao território dos Estados Unidos fez com que esse país se ocupasse dessa função, principalmente sabendo da pouca capacidade que os países caribenhos e centro-americanos têm em assegurar a defesa nos territórios marítimos e aéreos que os circundam. Assim, as instituições militares desses países tenderam historicamente a se ocupar mais do contexto interno e da segurança interna. Benítez Manaut e Córdova Macías (1989, p.4) argumentaram que os países centro-americanos

Salvador, destaca-se do relatório elaborado pelo Departamento de Estado à Comissão de Relações Exteriores do Senado em 1985, “Relatório sobre a Situação em El Salvador”, no qual se afirma que as forças armadas foram empregadas, por exemplo, para o patrulhamento no pleito de 1982, com a finalidade de impedir as guerrilhas de “dispersarem” a população. Essa atividade foi mencionada no relatório como um exemplo do “Plano de Liberdade” das Forças Armadas de El Salvador⁸⁷.

Para que se entenda a hierarquia de comando das FAES e polícia de El Salvador antes da Assembleia Constituinte de 1982, destaca-se que, em conformidade com a Constituição de 1962, o presidente era o comandante-em-chefe das forças armadas nas quais o exército tinha maior autoridade entre as outras instituições militares. Por sua vez, as polícias estavam subordinadas ao exército, como "apêndice" (BENÍTEZ MANAUT, 1989, p. 233).

Sobre o treinamento dos militares salvadorenos nos anos 1960 e 1970, 80% dos oficiais do exército foram treinados nos Estados Unidos, por meio de intercâmbio de curso no exterior, e outra fração igualmente significativa passou pela Escola das Américas (ANDINO MARTÍNEZ, 1979 apud BENÍTEZ MANAUT, 1989, p.234). Ademais, a criação do Conselho de Defesa Centro-americano (CONDECA) e a implantação da Doutrina de Segurança Nacional, deram o tom cada vez mais político de combate ao comunismo no país. O CONDECA congregou El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá sob a inspiração de ser um tratado de defesa entre os países unidos contra um ataque armado de outro Estado.

Especificamente, em El Salvador, a estratégia da contrainsurgência, posta em prática em meados de 1983 (BERMÚDEZ, 1983, p.145), reestruturou o exército, subdividindo-o em funções: (1) as brigadas de infantaria mais importantes deveriam encarregar-se de funções como proteção a estruturas fixas de onde o governo atuava; realizar o patrulhamento das principais vias de conexão (estradas, pontes); cuidar do bom funcionamento das interligações e centros de distribuição elétrica, principalmente, aquelas dos principais prédios

fomentaram instituições militares “infladas”, politizadas e com polícias repressivas. Dando o exemplo de El Salvador, Benítez Manaut e Córdova Macías (1989, p.7) forneceram dados de que até 1978, muitos militares ocuparam cargos burocráticos que poderiam muito bem ser desempenhados por civis. Ademais, fizeram referência ao fato de existir um Estado contrainsurgente de 1932 a 1982.

⁸⁷ Há registro em outros relatórios sobre o envolvimento das forças armadas em projetos de ações cívicas em uma construção que desabou com um terremoto em 1987 e presença em áreas determinadas pelo governo para a redução da capacidade de combate das guerrilhas (DEPARTAMENTO DE ESTADO, 1986-1987, anexos desse trabalho). Ao final do ano fiscal de 1987, o Departamento de Estado pedia mais recursos para assistência militar direcionados à polícia, pois existia um plano de contraofensiva à FMLN-FDR para os anos de 1988 e 1989 (DEPARTAMENTO DE ESTADO, 1987, anexos desse trabalho).

administrativos na capital e em outras cidades importantes, bem como estar presente em áreas de disputa territorial com a FMLN. (2) Outros batalhões e brigadas estavam preparados para o teatro de operações de ações rápidas e eram os principais encarregados da campanha de cerco e aniquilamento, quando assim fossem requisitados para combater a FMLN. (3) A inovação na estratégia de contrainsurgência foram os batalhões de funções "móveis", responsáveis por buscar apoio da população civil para combater a FMLN (BENÍTEZ MANAUT, 1989, p.324-5). Sobre esse último aspecto, similar atuação era a da FMLN e, muitas vezes, a população era compelida pelos dois lados "a cooperar".

1.3.1 *Os esquadrões da morte*

Arnson (1980, p.5-6) afirmou que os esquadrões da morte salvadorenos estavam ligados as FAES e eram paramilitares: a Organização Democrática Nacionalista (ORDEN) fundada em 1968, pelo general José Alberto Medrano; a União Guerreira Branca (UGB) que passou a operar majoritariamente em zona rurais, em 1977; as Forças Armadas de Libertação Anticomunista Guerra de Extermínio (FALANGE); e a Organização de Libertação do Comunismo (OLC), são alguns exemplos.

O Esquadrão da Morte (EM) em El Salvador surgiu em 25 de outubro de 1979 como forma de organizar clandestinamente os grupos paramilitares existentes (CÓRDOVA MACÍAS, 1981, p.13 apud BENÍTEZ MANAUT, 1989, p. 226), sabendo que existiria nova conjuntura política a partir das “juntas revolucionárias de governo”. A prerrogativa para esse tipo de atividade foi dada durante a administração Kennedy, quando militares estadunidenses criaram as forças de segurança em El Salvador, ligadas ao comando militar (BENÍTEZ MANAUT, 1989, p. 227).

O objetivo desse policiamento não poderia ser diferente quando o treinamento oferecido envolveu levantamento de informações sobre movimentos insurgentes e organizações comunistas. Assim, dentro do contexto local de manutenção dos interesses da oligarquia salvadorenha e da convencional conservação da estrutura de poder, esses policiais foram instruídos pelas autoridades militares locais para reprimir qualquer movimentação oposta ao governo instituído nos anos 1960 e 1970. Operando na clandestinidade, pode-se dizer que os esquadrões da morte cumpriram dupla função: a do contexto interno, manutenção do *status quo*, e a da Guerra Fria, perseguindo e exterminando grupos de esquerda.

Posteriormente, os esquadrões da morte foram condenados pelo presidente Reagan

com o argumento de violação de direitos humanos. Sabe-se também que tal condenação esteve amparada na escolha política dos democratas cristãos como condutores da transição de governos autoritários militares para a democracia. Os esquadrões da morte eram “a irregularidade na antiga ordem” que remanesceu no país e desestabilizava o governo Duarte. Acima de tudo, existia a finalidade do governo democrata-cristão alimentar a política de contrainsurgência dos Estados Unidos e com isso permitir a continuidade da guerra civil.

Assim, como Benítez Manaut (1989, p. 227) argumentou, os recursos aprovados para El Salvador no Congresso dos Estados Unidos proporcionavam à CIA continuar com o treinamento de policiamento repressivo. A partir disso, pode-se dizer que a condenação da administração Reagan era retórica, pois o orçamento era destinado às FAES para a profissionalização dos militares. Porém, o encaminhamento dos recursos teve distribuição difusa e alimentou a continuidade dos esquadrões da morte, já que a dimensão desse problema não podia ser controlada pelo governo Duarte.

1.3.2 *Escândalo Irã-contras, distensão da Guerra Fria e encaminhamento de solução negociada para a guerra civil*

Para evitar a solução militar na Nicarágua e a continuidade da contrainsurgência em todos os países, incluindo El Salvador, os arranjos diplomáticos regionais aproveitaram o momento oportuno de abalo da reputação dos Estados Unidos por causa do escândalo Irã-contras⁸⁸, que veio à tona no final de 1986, para retomar as negociações de Contadora e selar acordos de paz. Os representantes diplomáticos dos países latino-americanos queriam a condução da reconciliação nacional e reformas. Para isso, o Acordo de Esquipulas II (1987) foi fundamental para neutralizar os sandinistas e incentivar o fim do conflito regional.

As investigações da venda de armas para o Irã – e como isso foi revertido para os *contras* – foram conduzidas por uma comissão composta por parlamentares do Senado e da Câmara em maio de 1987 (ARNSON, 1989, p. 218). Contudo, como o caso estava mais atrelado à Nicarágua, isso não fez com que o Senado deixasse de aprovar a assistência militar a El Salvador. Benítez Manaut (1988, p. 532) afirmou que foram ao todo 3 bilhões de dólares entre os anos de 1981 e 1987. A média anual era de 400 milhões de dólares, chegando a

⁸⁸Brown University. “Understanding the Iran Contra Affairs”. Disponível em: <http://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/iran-contra-affairs.php>. Acesso em: 20/02/2013.

superar o PIB do país. Mesmo com o escândalo Irã-*contras* entre os anos de 1988 e 1987, as cifras não se reduziram: foram 582 milhões de dólares em 1986 e 608 milhões em 1987.

Ao final da gestão Reagan, o desgaste político com o escândalo Irã-*contras*⁸⁹ minguou o apoio e o vigor da política externa voltada para a Nicarágua e El Salvador. O Congresso suspendeu financiamento aos *contras* e manifestou apoio a Esquipulas II, em 1988. Ademais, o final da gestão Duarte culminou com mais denúncias de violações de direitos humanos pelos esquadrões da morte e falta de prosperidade econômica e política para o país (ARNSON, 1989, p.226-227). Acima de tudo, tanto em El Salvador quanto nos Estados Unidos aconteceriam eleições que dariam o norte do contexto de desfecho da guerra civil no início dos anos 1990.

Como não houve desfecho vitorioso de um dos lados da guerra civil salvadorenha, somado ao arrefecimento da chamada Doutrina Reagan para a América Central, as negociações de paz foram o estímulo externo e de caráter multilateral que possibilitou o cessar fogo em diferentes etapas. A primeira etapa ocorreu na década de 1980, e impediu a escalada do conflito regional em comum acordo entre os países centro-americanos (Esquipulas II). Uma vez que o encaminhamento na Nicarágua ganhou novo contorno político, no início dos anos 1990, o diálogo mediado pela ONU entre governo salvadorenho e FMLN possibilitou o cessar fogo para finalizar a guerra civil e negociar as reformas institucionais entendidas como necessárias: nova doutrina para as FAES, criação da polícia civil e profissionalização do judiciário.

É fato que o arrefecimento do conflito centro-americano foi possibilitado pela força dos arranjos pacíficos a partir de Esquipulas II, facilitado pelo desgaste do escândalo Irã-*contras*⁹⁰. Acima de tudo, pode-se considerar que a distensão da Guerra Fria ajudou para o encaminhamento dessa conjuntura na política internacional, uma vez que a política externa de Gorbachev foi mais cooperativa. Os acordos para a redução de armas nucleares, como a assinatura para a eliminação de mísseis balísticos em 1987, são um bom exemplo da distensão da Guerra Fria. E isso não é mais que o reflexo de uma União Soviética pouco interessada em

⁸⁹O presidente Reagan confirmou que houve atividades irregulares em um comunicado à nação gravado no Escritório Oval da Casa Branca. Reagan afirmou que existiram ações inapropriadas de integrantes do seu governo, especificamente do Conselho de Segurança Nacional, na venda de armas ao Irã para financiar os *contras* na América Central. O comunicado foi transmitido por televisão e outros meios de divulgação em 04 de março de 1987. Cf. REAGAN, R. "Address to the Nation on Iran-Contra (March 4, 1987)" The Miller Center Public Affairs. University of Virginia. Disponível em: <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3414>>. Acesso em: 24/02/2013.

⁹⁰Pretende-se desenvolver essa relação de eventos no capítulo 2.

<<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3414>>. Acesso em: 24/02/2013.

manter a “Segunda Guerra Fria” na América Central e mais propensa a realizar as reformas econômicas e políticas anunciadas em 1985 (*perestroika* e *glosnost*).

O final da gestão Reagan proporcionou o direcionamento “não militarizado” da solução em Nicarágua e em El Salvador, acompanhado do momento de distensão da Guerra Fria formalizada com a Queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética. A partir da política externa de George H. W. Bush (1989-1993), o presidente deliberou que fosse diminuído o orçamento de assistência militar a El Salvador⁹¹ e estimulou maior cooperação da FMLN com as negociações multilaterais para que os guerrilheiros fossem desmobilizados. Contudo, essa transição acontece apenas na gestão Bush, pois durante toda a gestão Reagan, o fim das guerrilhas continuava a ser a preocupação para os Estados Unidos que não estavam interessados em celebração de acordos de paz⁹² como se procura discutir no capítulo 2.

⁹¹*Congressional Quarterly Almanac*. Washington: Congressional Quarterly Inc, vol.XLVI, 1990. p.779 (anexos).

⁹²Entrevista com integrante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) que trabalhou com os refugiados salvadorenhos.

CAPÍTULO 2

ACORDOS DE PAZ PARA A AMÉRICA CENTRAL NOS ANOS 1980

A abordagem do contexto histórico sobre as negociações regionais para alcançar a paz na América Central e dos interesses dos diferentes países é o objetivo desse capítulo. Pretende-se proporcionar a compreensão de quais iniciativas diplomáticas tentaram propor outra solução que não fosse a militar. Busca-se apontar quem esteve envolvido com os processos de paz, quais eram os interesses de cada país e como cada um influenciou nas negociações e, entre as inúmeras iniciativas regionais, quais delas esmoreceram e quais de fato vingaram. Ademais, explorar-se-á, ao longo dessa redação, a atuação dos Estados Unidos como desagregador da iniciativa diplomática de Contadora, incentivando pontualmente outras negociações protagonizadas por países aliados da América Central. Assim, desenvolve-se a redação do capítulo numa trajetória linear dos acontecimentos, começando pela iniciativa de Contadora, prosseguindo com as negociações de Esquipulas, abordando as reuniões de cúpula centro-americanas e finalizando com o envolvimento da ONU e da OEA nos processos de implementação dos compromissos assumidos.

2.1 ANTECEDENTES DE CONTADORA

Os acordos de paz na América Central nos anos 1980 foram diversos e de diferentes arranjos, sendo os principais: latino-americano (Grupo de Contadora e Grupo de Apoio a Contadora/Grupo de Lima) e centro-americano (Grupo de Tegucigalpa). Pode-se afirmar que em ambos os casos buscaram-se alternativas de negociação para o cessar fogo, seguido da desmobilização dos grupos armados e viabilização de processos de transição para governos democráticos.

No início de 1983, a iniciativa de Contadora foi pioneira e liderada pelo México, disposto a convergir posições e buscar proposições na órbita latino-americana para solucionar os problemas no istmo. Essa atitude foi importante para diminuir a possibilidade da solução armada, além de frear a escalada do conflito regional para um confronto mais amplo, que conformasse o continente americano como palco de confronto direto da Guerra Fria.

O impasse de posições entre Nicarágua e Estados Unidos protelou o encaminhamento e êxito planejado pelo México com a Ata de Paz de Contadora, em 1984. A clivagem de posições políticas entre os próprios países centro-americanos fez com que, ao longo das

negociações de Contadora, eles se reuniram em foro separado para discutir questões mais pontuais. Dessa maneira, formou-se o Grupo de Tegucigalpa, composto principalmente pelos presidentes de Costa Rica, El Salvador e Honduras.

Enquanto Contadora perfilava o caminho quixotesco, o presidente Ronald Reagan construiu o consenso partidário para respaldar a política externa da administração Reagan para a América Central por meio da CBNAC. Isso ocorreu, como já mencionado antes, porque existiam posições divergentes entre a Câmara dos Deputados, com maioria do Partido Democrata, e o Senado, em sua maioria composto por senadores do Partido Republicano.

Tal contexto foi devidamente explorado pela diplomacia mexicana para conduzir as negociações de Contadora em momentos propensos, quando as disputas no Legislativo e entre departamentos governamentais atinentes às questões centro-americanas nos Estados Unidos deixavam a presidência deste país menos predisposta a influenciar ou desarticular as negociações de Contadora com os países centro-americanos.

Entende-se das palavras de Caraveo Toledo (1984) que El Salvador, Guatemala e Nicarágua foram países nos quais deflagraram guerras civis, pois as desigualdades sociais foram agudas e a capacidade (ou vontade) de captação das demandas sociais pelo poder político era pequena. Assim, as clivagens sociais provenientes de uma estrutura econômica excludente e de baixa representatividade política impulsionaram a formação de grupos armados e guerrilhas que pretendiam depor os governos oligárquicos. Tais antagonismos sociais e econômicos existiram também em Honduras e na Costa Rica⁹³, mas não resultaram na formação de grupos guerrilheiros que iniciaram a revolta armada. Assim, não eram o foco da contrainsurgência de Reagan e eram países aliados para as manobras militares ou apoio político.

Ainda que Costa Rica e Honduras não tivessem realidade semelhante aos países vizinhos, estavam envolvidos com a crise na América Central, pois, em decorrência da revolução sandinista, grupos da oposição nicaraguense, os *contras*, cruzaram as fronteiras da Nicarágua para articularem, a partir dos territórios hondurenho e costa-riquenho, a deposição do governo revolucionário sandinista. Em maior quantidade, os *contras* estiveram em

⁹³ Honduras não acumulou os problemas de El Salvador, como a concentração fundiária e alta densidade populacional. Por sua vez, a Costa Rica foi destacada no relatório da CBNAC como exemplo de caminho democrático a ser seguido pelos demais países. Pode-se dizer que parte dessa estabilidade política está relacionada com a abdicação das forças de defesa nos anos 1940, distanciando-se das instabilidades resultantes da politização dos militares que acometeu os países vizinhos (ROUQUIÉ, 1994).

Honduras, enquanto um grupo menor abrigava-se ao norte e ao nordeste da Costa Rica (VICKERS, 1995).

Não se ignora o fato de que a deterioração do quadro político, culminando em crise regional, esteve associada aos fatores externos de natureza econômica. Reconhece-se que as economias dos países centro-americanos estiveram ainda mais vulneráveis às oscilações e diminuição do comércio internacional, principalmente quando diminuiu a exportação dos produtos nos quais os países centro-americanos eram mais competitivos. Além disso, como agravante, o segundo choque do preço do petróleo em 1979, aumentou a dependência econômica⁹⁴.

Ainda que tenha existido esse agravante oriundo da esfera econômica, enfatiza-se que a estrutura do sistema político conservador na Nicarágua, El Salvador e Guatemala excluiu as reivindicações populares, abafadas diversas vezes pelos exércitos nacionais no século XX. A oligarquia desses países ignorou as comunidades indígenas, os movimentos sociais e a questão fundiária. A combinação da excludente desigualdade social, com a concentração de riquezas em poucas famílias e a baixa representatividade política possibilitou que grupos guerrilheiros, inspirados no exemplo de Cuba, almejassem a construção de nova realidade nacional. Na clandestinidade, os guerrilheiros organizaram-se e armaram-se até chegar o momento propício de romperem com a continuidade dos privilégios oligárquicos.

O estopim da crise regional foi a revolução sandinista, sendo o fim da “era Somoza” também comemorado e visto como benéfico por países latino-americanos. Por outro lado, existiu o temor de que a revolução, tal como a cubana, se encaminhasse para o socialismo. Para evitar esse caminho, México, Venezuela e Estados Unidos ofereceram cooperação econômica à Nicarágua (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.18). No entanto, a despeito dessa iniciativa, os sandinistas progrediram no caminho ideológico da revolução e não restavam dúvidas de que a política externa de Reagan confrontaria a qualquer custo, econômico e político, a saída dos sandinistas no poder para impedir a expansão comunista na região.

Com exceção da Costa Rica, que desde o final dos anos 1940 era uma democracia liberal representativa⁹⁵, todos os demais países tiveram governos autoritários nos anos 1930 e 1940: em El Salvador, Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944); na Guatemala, Jorge

⁹⁴México e Venezuela negociaram melhores condições de venda de petróleo para os países da América Central e Caribe em 3 de agosto de 1980. A finalidade do Acuerdo Petrolero de San José foi minimizar o impacto da crise de 1979 para a economia desses países (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.23).

⁹⁵ Pode-se brevemente entender a democracia liberal representativa como um conjunto de regras que dá certeza ao que será alcançado ao longo do processo e respeito aos resultados, quanto ao exercício do poder pelo representante eleito por sufrágio universal e que irá perseguir os interesses da nação (BOBBIO, 1986).

Ubico (1931-1944); em Honduras, Tiburcio Carias Andinos (1933-1949); e na Nicarágua, os Somoza (1936-1979). Pode-se dizer que, mesmo quando tais governos não estavam mais em exercício, a estrutura de poder de baixa representatividade se manteve. Principalmente no início da Guerra Fria, a manutenção dos militares como participantes da política dos países centro-americanos foi apoiada pelos Estados Unidos como contendedores de manifestações populares e dismanteladores de movimentos de esquerda com inclinação comunista (CARAVEO TOLEDO, 1984, p. 43-45).

Dessa maneira, mesmo com toda a conjuntura que favoreceu a repressão, as manifestações de descontentamento popular cresceram, bem como a articulação entre as guerrilhas em El Salvador, Guatemala e Nicarágua. Acompanhando esse movimento, o regime cubano articulou-se para prestar auxílio aos guerrilheiros centro-americanos empenhados em pegar em armas para depor os governos conservadores. O ápice da crise aconteceu nos anos 1980, quando a América Central foi escolhida pela administração Reagan como área prioritária de contenção do avanço comunista. Para evitar a solução militar, os países latino-americanos decidiram articular a paz pela via diplomática.

Antecipadamente, propõe-se expor os interesses, as necessidades e a conjuntura dos países do istmo quanto às iniciativas diplomáticas de Contadora para se alcançar a paz na América Central. Inicia-se por Guatemala que adotou uma postura neutra durante as negociações. A gestão do presidente Brigadeiro Óscar Humberto Mejía Victores (1983-1986) colocou como meta encaminhar a transição para a democracia o mais rápido possível com o objetivo de minimizar o risco da URNG receber auxílio do governo sandinista, tal como acontecia com a FMLN. Assim, Marco Vinicio Cerezo Arévalo, candidato do Partido Democrata Cristão, foi eleito e esteve na presidência até 1991 (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.6)⁹⁶.

Em El Salvador, independente da iniciativa diplomática, o país já estava em guerra civil. Sendo assim, interessava ao presidente José Napoleón Duarte conseguir a vitória, sendo o apoio dos Estados Unidos – principalmente o financiamento militar e econômico – imprescindível para respaldar o governo salvadorenho contra as guerrilhas. Os interesses dos

⁹⁶Salienta-se também o fato de que os Estados Unidos exerceram pressão na Guatemala para que houvesse mudança de regime de governo. Uma das formas de isolar diplomaticamente a Guatemala e a Nicarágua foi pedindo para que Costa Rica não convidasse os dois países para participar da reunião da Comunidade Democrática Centro-americana, celebrada em San José, em 16 de janeiro de 1982 (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.24). A partir desse momento, a diplomacia dos Estados Unidos exerceu pressão no governo guatemalteco para que deixasse sua postura neutra quanto ao processo de paz de Contadora e reuniões do Grupo de Tegucigalpa (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.21).

governos salvadorenhos (Duarte e Cristiani) nas negociações de paz estiveram vinculados com a guerra civil, pois, se os sandinistas saíssem do poder aceitando o caminho democrático na Nicarágua, isso eliminaria o apoio logístico sandinista às guerrilhas salvadorenhas, o que colaboraria para o fim da guerra civil.

Em Honduras, a partir de 1980, a Constituição do país favoreceu a volta do regime democrático de governo. Roberto Suazo Córdoba (1982-1986) foi o primeiro presidente civil depois de anos de governos militares. O território hondurenho era importante por fazer fronteira com El Salvador, Nicarágua e Guatemala. A posição de Honduras nos processos de negociação era delicada, pois a oposição aos sandinistas denominada Frente Democrática Nacional (FDN) – parte dos *contras* – recebiam financiamento dos Estados Unidos. Tal como El Salvador, os recursos nas áreas econômica e militar eram importantes para Honduras conter os sandinistas na hipótese de haver expansão revolucionária e para protegerem o território as fronteiras da FMLN. Assim, as razões para continuar apoiando a administração Reagan iam ao encontro das necessidades na área de segurança e defesa em Honduras (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.7). Por outro lado, se os processos de paz pudessem encaminhar uma transição de regime político na Nicarágua, Honduras também seria beneficiada⁹⁷.

Costa Rica, por sua vez, mantinha uma política estável desde 1948. Sorto (2001, p.182) argumentou que a crise centro-americana mudou a tradicional política de neutralidade do país e a Costa Rica passou a apoiar os Estados Unidos, fortalecendo a desarticulação de Contadora. Em decorrência dessa posição, o país rompeu relações diplomáticas com Cuba em 1981, passou a praticar uma política hostil contra os sandinistas e apoiou o governo do presidente Duarte. O temor quanto à revolução sandinista era que o furor revolucionário ultrapassasse os limites fronteiriços e desestabilizasse o país. Já que Costa Rica não tinha forças armadas⁹⁸, a decisão do governo foi a de autorizar a presença de forças de defesa dos Estados Unidos. Duas organizações dos *contras*: a Aliança Revolucionária Democrática (ARDE) e a FDN também estavam em território costa-riquenho nas regiões fronteiriças com a Nicarágua, situadas a nordeste. Declarando apoio aos Estados Unidos, a Costa Rica recebeu financiamento econômico, militar e incremento de forças de defesa em 1985 (DANA SIMS;

⁹⁷O primeiro abalo nas relações entre Honduras e Nicarágua ocorreu quando a Guarda Nacional de Somoza decidiu refugiar-se em território hondurenho. Em agosto de 1980, o ministro das relações exteriores de Honduras foi até Manágua para assegurar ao governo sandinista de que o governo e as autoridades do país impediriam que esse contingente promovesse ataques contra a Nicarágua (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.19).

⁹⁸A administração do presidente José María Hipólito Figueres Ferrer (1948-49) aboliu as forças armadas e instaurou uma guarda civil (ALCÁNTARA SÁEZ, 2008, p.117).

PETRASH, 1987, p.7). Durante o governo do presidente Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986), a Costa Rica foi, assim, desagregadora da Ata de Paz de Contadora.

A mudança de postura política, que se configurou por maior autonomia do país perante os desafios regionais, aconteceu durante a gestão do social-democrata Óscar Arias Sánchez. O presidente Arias (1986-1990) tornou-se o grande articulador de um novo processo de paz entre os países centro-americanos e conseguiu resultados efetivos a partir de Esquipulas II, em 1987. Em questões domésticas, Arias proibiu a utilização do território costa-riquenho pelos *contras* e fez oposição à “política belicista dos Estados Unidos” (SORTO, 2001, p.183).

O governo dos Estados Unidos suspendeu ajuda econômica à Nicarágua, uma vez que a revolução ganhou contornos ideológicos. Dessa maneira, os sandinistas expandiram relações com outros países europeus e países comunistas. Acima de tudo, o país recebeu vasta ajuda militar da União Soviética para defender-se de uma possível incursão militar dos Estados Unidos e dos *contras*. Além disso, o governo sandinista auxiliou no treinamento de jovens milicianos pró-revolução para os países vizinhos, incluindo Honduras e Costa Rica (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.7). A Nicarágua criou muita resistência ao longo das negociações de Contadora com a finalidade de contrapor-se aos Estados Unidos. Porém, essa postura foi revista quando a iniciativa do Plano Arias propôs uma solução centro-americana para os problemas da região. Ademais, esse já era um momento que até mesmo a Internacional Socialista pedia para que Nicarágua ingressasse com mais seriedade nas negociações de acordos de paz, rumo ao caminho democrático (HARTO de VERA, 1991, p.213-14).

Segundo Dana Sims e Petrash (1987, p.7-8), parte dos países que compuseram o Grupo de Contadora também tinham interesses nas negociações para a paz. O articulador do Grupo de Contadora, o México, sempre esteve envolvido com a América Central, principalmente para incentivar a independência política e econômica dos países da região, em contraposição à dependência e influência dos Estados Unidos. A Venezuela, preocupada em dar apoio à promoção da democracia no Caribe e América Central, decidiu participar do Grupo de Contadora, pois tinha receio de que houvesse intervenção militar dos Estados Unidos em países da região. A Colômbia participou com o intuito de promoção da democracia; estava preocupada com a polarização seja por parte dos Estados Unidos ou de Cuba na região e, principalmente, ingressou em Contadora para não permitir que somente existisse influência da Venezuela na questão regional, uma vez que ambos competiram pela América Central e Caribe muitas vezes no campo das relações exteriores (RAMÍREZ, 2003).

Por fim, o Panamá teve duas razões que motivaram o ingresso no Grupo: a primeira estava relacionada a sinalizar certa independência dos Estados Unidos em assuntos regionais e a segunda motivação alicerçou-se na contenção dos sandinistas quanto à expansão da revolução para os demais países (OJEDA GÓMEZ, 2007).

Como se pode notar, diversos foram os interesses que impulsionaram os países latino-americanos na direção de uma solução que pudesse atenuar a corrida armamentista na região. Numa visão otimista, a ambição era selar os primeiros acordos de paz que colocassem fim a regionalização do conflito leste-oeste. Entre os diversos discursos que auxiliaram no desenvolvimento desse processo, tendo em vista diminuir tensões entre Estados Unidos e Nicarágua, está o do presidente do México, José López Portillo (1976-1982), quando foi convidado a receber um prêmio do governo sandinista em fevereiro de 1982. O presidente Portillo sinalizou que seria importante os Estados Unidos deixarem as ameaças de fazer uso da força contra a Nicarágua e parassem de financiar os *contras*. O presidente mexicano também sinalizou sobre a necessidade dos sandinistas diminuírem o contingente militar e insistiu que a Nicarágua deveria assinar um compromisso de não agressão com os países vizinhos e com os Estados Unidos (MIRANDA; RATLIFF, 1994, p.256).

Pouco tempo depois desse pronunciamento, que não despertou interesse dos Estados Unidos e da Nicarágua, o ministro das relações exteriores de Honduras propôs, na discussão da agenda da OEA, em março do mesmo ano, a desmilitarização da região, a não intervenção militar e a verificação internacional de acordos a serem celebrados (MIRANDA; RATLIFF, 1994, p.257).

Em maio de 1982, nova reunião da Comunidade Democrática Centro-americana foi sugerida pelos Estados Unidos. Dessa vez, a diplomacia estadunidense estava interessada em convidar o Panamá para saber sobre o posicionamento político do país frente aos processos de paz. O presidente panamenho, Arístides Royo (1978-1982), declarou que não era aceitável nenhuma iniciativa de paz regional que excluísse algum dos países do istmo (CALLONI; CRIBARI, 1983, p.1 apud OJEDA GÓMEZ, 2007, p.17).

Meses depois, em setembro, México e Venezuela insistiram em evitar exclusão de países em um acordo regional e emitiram um comunicado ao presidente Reagan sobre a necessidade de promover um programa de cooperação entre os países da América Central. Por sua vez, a administração Reagan queria evitar a liderança latino-americana e ignorou o comunicado desses países. Por meio do subsecretário de Estado de Assuntos Interamericanos, Thomas Enders, a administração Reagan incentivou a Costa Rica a promover um encontro,

que aconteceu em 8 de outubro de 1982, sob o título de Fórum para a Paz e a Democracia, em San José. Quando convidada, a Nicarágua recusou-se a participar por se tratar de um encontro a pedido dos Estados Unidos. Dessa maneira, México e Venezuela também decidiram não ir, pois não participariam de um encontro sobre cooperação regional sem a presença da Nicarágua. (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.9). Assim, participaram do encontro em San José: Costa Rica, El Salvador e Honduras e, na condição de membros observadores, Belize, Colômbia, Panamá e República Dominicana (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.28).

Com a posse do novo presidente mexicano, Miguel de la Madrid, no início de dezembro de 1982, os esforços de negociação ganharam força. Em primeiro lugar, a responsabilidade por um acordo era dos países centro-americanos e existia dificuldade para alcançar isso por causa dos diferentes interesses dos países, além do poder que os Estados Unidos tinham em desagregar iniciativas regionais que incluíssem a Nicarágua. Assim, o México sabia que era importante contar com outros países latino-americanos para oferecer alternativas e soluções aos países centro-americanos. Nesse caso, um enviado especial do governo do México reuniu-se com representantes da Colômbia, Venezuela e Panamá para saber qual seria a melhor abordagem. No geral, os países compreenderam que não se deveria pensar apenas na guerra civil salvadorenha ou nos problemas de fronteira entre Honduras e Nicarágua. O melhor acordo seria aquele que desse uma solução de alcance regional à crise, contemplando todos os países. Dessa maneira, Panamá ofereceu que seu país pudesse sediar o primeiro encontro dos países de Contadora para o início de janeiro de 1983 (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.37-8).

2.2 GRUPO DE CONTADORA E GRUPO DE APOIO À CONTADORA

Em 1979, com o incremento no foco para a contrainsurgência por parte da política externa dos Estados Unidos, especialmente após as diretrizes anunciadas pela administração Ronald Reagan, os países latino-americanos convergiram esforços para auxiliar na busca da paz na América Central e evitar a solução armada. Segundo Mallmann (2008, p.83):

Em janeiro de 1983, México, Venezuela, Colômbia e Panamá uniram os esforços que vinham despendendo isoladamente na busca de uma solução não violenta para a crise centro-americana. Naquela ocasião, foi criado o Grupo Contadora, tendo por objetivo geral encontrar, no marco de uma gestão latino-americana, saída pacífica para os complexos problemas políticos regionais.

O Grupo de Contadora foi formado após a reunião dos ministros das relações exteriores de México, Venezuela, Colômbia e Panamá, que aconteceu na Ilha de Contadora, no golfo panamenho, nos dias 8 e 9 de janeiro de 1983. O objetivo do encontro era convergir posições e alcançar uma solução pacífica para a crise centro-americana que eclodiu após a ascensão dos sandinistas na Nicarágua.

O Grupo de Contadora pretendia ponderar a atuação armada das guerrilhas em Nicarágua e El Salvador e reduzir a influência cubana e soviética na região, amenizando a tensão criada pelo conflito leste-oeste no istmo (BAGLEY, 1986, p.3). Essa iniciativa diplomática era vista com receio pelos Estados Unidos, pois a via pacífica não contemplava a manutenção dos *contras* para depor o governo dos sandinistas e o esforço para conformar consenso poderia propiciar a trapaça dos sandinistas nas negociações de maneira a terem mais tempo para fortalecerem o governo e articular deposições em outros países.

A expectativa do Grupo de Contadora era incentivar a transição do regime político sandinista e desmobilizar os *contras*. Essa era a questão central e mais difícil de ser resolvida. Nos encontros dos ministros das relações exteriores na ilha de Contadora, o ímpeto era prover “soluções latino-americanas para os problemas latino-americanos” (BAGLEY, 1986, p.2). Logo, entende-se que a iniciativa se fortaleceu principalmente para evitar intervenções militares (solução armada dos Estados Unidos) na Nicarágua e em El Salvador.

O processo de paz de Contadora pode ser dividido em quatro fases (BAGLEY, 1986; VICKERS, 1995): a primeira aconteceu de janeiro a setembro de 1983, quando os ministros das relações exteriores dos países de Contadora reuniram-se com os representantes dos países centro-americanos com a finalidade de ouvir as necessidades de cada país, obter respaldo às negociações multilaterais e desenvolver uma carta de princípios para alcançar a solução pacífica. Quando o Grupo de Contadora completou 1 ano em janeiro de 1984, houve divisões dos representantes dos países em comissões temáticas: segurança regional, questões políticas e cooperação econômica e social. Pretendia-se com isso fazer com que os países dialogassem e chegassem a entendimentos de maneira que o processo da redação do acordo de paz pudesse ser mais direcionado e feito em menor espaço de tempo.

A segunda fase caracterizou-se pela vontade da Nicarágua de assinar a Ata de Paz de Contadora desde que houvesse revisões, momento esse que perdurou entre meados dos meses de setembro dos anos 1983 e 1984. Nesse mesmo ano, todos os países centro-americanos estavam envolvidos com o Grupo de Contadora e a Ata produzida a partir desses encontros chegou a versão preliminar em 7 de setembro de 1984.

A terceira fase, que foi de outubro de 1984 a dezembro de 1985, caracterizou-se pelo impasse entre Nicarágua e Estados Unidos. O primeiro pediu suspensão por seis meses das negociações dos acordos de paz porque havia relutância dos Estados Unidos em cumprir com a suspensão do financiamento aos *contras*. Este, por sua vez, desconfiou do rápido movimento do governo sandinista, concordando com a assinatura da Ata sob a condição de que os Estados Unidos parassem de financiar os *contras*, se a Nicarágua assinasse a Ata de Paz de Contadora.

Por fim, na quarta fase, entre janeiro e junho de 1986, existiram avanços que culminaram com a Declaração de Caraballeda⁹⁹, na qual ficou registrado o comprometimento pela paz, segurança e democracia na América Central. Todavia, em 6 de junho de 1986, os países de Contadora e Grupo de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai) atingiram o próprio limite estabelecido pelos mediadores no início das negociações para se chegar ao acordo final (BAGLEY, 1986; VICKERS, 1995). Com a data limite posta e o fim das negociações de Contadora, a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos não pôde mais ser relutante e aprovou o novo orçamento para auxiliar os *contras* (BAGLEY, 1986, p.4).

2.2.1 *As negociações de Contadora*

López Hernández (1993, p.94) afirmou que o início das negociações de Contadora caracterizou-se pelo convite aos ministros de relações exteriores do Grupo para visitarem os cinco países da região durante os dias 12 e 13 de abril de 1983. Nessas visitas, os chanceleres de Contadora ouviram opiniões e proposições de como deveriam ser conduzidas as negociações de paz na América Central. O primeiro encontro após esses procedimentos de consultas foi em abril de 1983, no Panamá.

O clima favorável ao entendimento na segunda e na terceira reuniões fez com que a maioria dos países centro-americanos apresentasse propostas para uma agenda de paz em julho de 1983. Ao contrário da maioria, a Nicarágua não estava interessada em comprometer-se com os pontos que versaram sobre a desmobilização das guerrilhas, principalmente porque a revolução sandinista ganhou força e as eleições para a escolha presidencial aconteceriam no ano seguinte. Assim, os sandinistas sabiam se a população referendária essa opção política deflagrada em 1979.

⁹⁹ Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia de América Central. Disponível em: < <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/04.pdf> >. Acesso em: 20/01/2014.

Percebe-se que a desmobilização das guerrilhas, condição importante para a pacificação, não era desejada pela Nicarágua, e havia o impasse entre esse país e os Estados Unidos. Como exemplo dos compromissos a serem assumidos, negligenciados pela Nicarágua, está a Declaração de Cancun, de 17 de julho de 1983, que foi posteriormente, em novembro de 1983, apoiada pela ONU e OEA (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.11):

- Compromisso para por término a toda situação de beligerância prevalecente;
- Compromisso para o congelamento no nível de armamentos ofensivos existentes;
- Compromisso para a iniciação de negociações sobre acordos de controle e redução no inventário atual de armamentos, com a constituição de mecanismos adequados de supervisão;
- Compromisso de proscricção a existência de instalações militares de outros países em seu território;(…)
- Compromisso de estabelecer mecanismos internos de controle para impedir o tráfico de armas do território de qualquer país da região até território de outro;
- Compromisso de promover um clima de distensão e de confiança na área, evitando declarações e outras ações que ponham em perigo o indispensável clima de confiança política que se requer;
- Compromisso de coordenar sistemas de comunicação direta entre os governos a fim de prever conflitos armados e de gerar uma atmosfera de confiança política recíproca¹⁰⁰.

O projeto da Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central foi discutida de junho a setembro de 1984, totalizando doze meses de esforços desde o início das negociações até a redação preliminar. Em 9 de junho, foi criada a primeira versão que teve ajustes até 7 de setembro de 1984. Os extensos pontos reunidos na Ata estão em sequência assim consignados: nos compromissos gerais (a) renúncia da ameaça da força contra a integridade territorial; (b) não ingerência em assuntos internos de outros Estados; (c) respeito à soberania; (d) abstenção de coerção militar, política e econômica.

Sobre os compromissos de assuntos políticos, destaca-se da Ata (a) a promoção da confiança mútua, e (b) a ênfase na propaganda em favor do término da violência e da guerra.

¹⁰⁰ Tradução livre. "— Compromiso para poner término a toda situación de beligerancia prevaleciente; — Compromiso para la congelación en el nivel de armamentos ofensivos existentes; — Compromiso para la iniciación de negociaciones sobre acuerdos de control y reducción en el inventario actual de armamentos, con la constitución de mecanismos adecuados de supervisión; — Compromiso de proscribir la existencia de instalaciones militares de otros países en su territorio; (...) — Compromiso de establecer mecanismos internos de control para impedir el trasiego de armas desde el territorio de cualquier país de la región hacia territorio de otro; — Compromiso de promover un clima de distensión y de confianza en el área, evitando declaraciones y otras acciones que pongan en peligro el indispensable clima de confianza política que se requiere; — Compromiso de coordinar sistemas de comunicación directa entre los gobiernos a fin de prever conflictos armados y de generar una atmósfera de confianza política recíproca." Disponível em: <<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1983CPC.html>>. Acesso em: 12/12/2013

Acerca dos processos de reconciliação nacional, acordou-se sobre (c) adotar medidas de aperfeiçoamento do sistema democrático representativo; (d) referendar e ampliar as normas legais que oferecessem anistia aos cidadãos.

Outros pontos importantes para o processo de paz versaram sobre os compromissos para deter a corrida armamentista, não autorizar a instalação de bases ou escolas militares estrangeiras (e remover as existentes numa alusão a Escola das Américas), eliminar o tráfico de armas e proibir o apoio de forças irregulares.

A Ata de Paz de Contadora foi redigida de forma a reunir compromissos importantes para a pacificação, essenciais para o término da crise regional e com medidas importantes para os presidentes implementarem em escala interna. Todavia, a intransigência de Nicarágua e dos Estados Unidos desagregou a conformação das assinaturas. Consequentemente, sem a assinatura e adesão dos compromissos por parte da Nicarágua, a Ata de Paz seria irrelevante.

A situação doméstica nos Estados Unidos e as posições políticas que precederam a Ata de Paz de Contadora foram uma resposta à configuração da maioria partidária em cada uma das esferas decisórias. O Senado, com maioria de republicanos, lidou mal com a resistência da Nicarágua em viabilizar o programa de desarmamento. Assim, o Senado aprovou em abril de 1984, o pedido de 21 milhões de dólares para os *contras*. Todavia, a Câmara dos Deputados – de maioria democrata – não aprovou esse orçamento. Somado a esse fator doméstico, o presidente do México, Miguel de la Madrid, fez uma visita ao presidente Reagan, em maio do mesmo ano, para pedir que os Estados Unidos iniciasse diálogo com o presidente da Nicarágua com a finalidade de respaldar às negociações de Contadora (GREENBERGER, 1984a).

No início de junho, o secretário de Estado, George Schultz, fez uma visita surpresa ao presidente da Nicarágua para iniciar as conversas sobre o que seria possível para viabilizar Contadora. Entre os pedidos, o secretário de Estado solicitou que a Nicarágua reduzisse armamento militar, cessasse relações nas áreas militares e de segurança com a União Soviética e Cuba, deixasse de auxiliar as guerrilhas em El Salvador e permitisse que o pluralismo democrático adentrasse a Nicarágua. A condução das negociações bilaterais entre os países continuaram em Manzanillo, no México (GREENBERGER, 1984b, apud BAGLEY, 1986, p.8).

Após diversos encontros, os Estados Unidos queriam que a Nicarágua se comprometesse com a suspensão de acordos militares com a União Soviética, bem como não importar mais armamentos, reduzir o efetivo militar em 60 mil soldados, eliminar parte do

arsenal militar, cessar ajuda às guerrilhas em El Salvador, iniciar diálogo entre grupos políticos internos sob a supervisão e facilitação do Grupo de Contadora. A contrapartida solicitada pela Nicarágua aos Estados Unidos era suspender apoio aos *contras*, cessar as manobras militares em até um mês, fechar as instalações militares em até seis meses e suspender os programas de apoio militar a Honduras e a El Salvador (GOODFELLOW, 1986, p.14 apud BAGLEY, 1986, p.8-9). Com essas condições, Nicarágua assinaria a Ata de Paz de Contadora.

A administração Reagan ficou surpresa e desconfiada com as solicitações da Nicarágua, pois os prazos para retirada de ajuda militar dos Estados Unidos deveriam acontecer antes do que havia sido prometido pelos sandinistas. Isso fez com que os Estados Unidos suspeitassem do cumprimento do que foi acordado pela Nicarágua e, principalmente, de como seria possível para o Grupo de Contadora verificar e punir violações à Ata de Paz. A administração Reagan resolveu não concordar inteiramente com o que Nicarágua pediu e mobilizou aliados regionais a acordarem e redigirem outra Ata de Paz (TAUBMAN, 1984 apud BAGLEY, 1986, p.9). Assim, os países centro-americanos não aceitaram a proposta sandinista (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.11).

A flexibilização por parte da Nicarágua provocou efeito positivo com a comunidade internacional, pois sinalizou que os sandinistas estavam propensos a negociar. Todavia, o Departamento de Estado era resistente em acreditar que finalmente os sandinistas poderiam ceder e cooperar para a mudança de rumos no país e região, logo, resolveu tratar a versão da Ata de Paz de Contadora como versão preliminar e não definitiva do acordo. Isso causou irritação por parte da diplomacia mexicana e descontentamento por parte do Grupo de Contadora, pois afirmavam que a versão alcançada era a definitiva (BAGLEY, 1986, p.10).

Contrapondo-se às expectativas de consenso da aceitação da Ata de Paz de Contadora, novas reuniões entre Estados Unidos e aliados regionais foram realizadas em Tegucigalpa. Assim, a administração Reagan iniciou um processo de consultas em setembro de 1984 com Honduras, El Salvador, Guatemala e Costa Rica sobre a revisão de alguns pontos da Ata de Paz de Contadora. Os aliados – Honduras, El Salvador e Costa Rica – acordaram que era necessário rever alguns itens da Ata de Contadora e reuniram-se a partir de outubro do mesmo ano. Guatemala seguiu acompanhando os encontros como membro observador já que sua posição era neutra. Nesse mês, o prazo final para consolidar a Ata de Paz de Contadora já havia expirado e essa conjuntura pôde encaminhar o curso de outras negociações (GOODFELLOW, 1986, p.15 apud BAGLEY, 1986, p.10).

Os ministros das relações exteriores de Honduras, El Salvador e Costa Rica estavam de acordo com algumas objeções a Ata de Paz de Contadora e começaram a elaborar um rascunho para uma nova versão de acordo, a Ata de Tegucigalpa em 19 de outubro de 1984. Nessas reuniões, Guatemala também esteve presente, mas não quis aderir à versão preliminar do acordo, mantendo-se na neutralidade. Naturalmente, Nicarágua claramente opôs-se aos encontros e ao que fosse acordado na capital de Honduras (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.67).

A Ata de Tegucigalpa, ou Documento de Tegucigalpa, chegou à versão final em setembro de 1985. Estava acordado entre esses países que estaria proibido manobras militares internacionais na região e seria importante criar um grupo *ad hoc* para o desarmamento, com representantes de cada país. Com essas medidas, esperava-se que fosse possível parar a aquisição de armas que aqueciam o conflito regional, principalmente pretendia-se frear a aquisição de novos equipamentos de combate soviéticos pela Nicarágua. Ademais, o prazo estabelecido para a eliminação de bases militares estrangeiras seria de 90 dias, tempo esse mais extenso do que aquele proposto por Nicarágua (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.68-69; DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.13).

O grupo de Tegucigalpa era a alternativa que os Estados Unidos tinham para alcançar medidas em detrimento do que foi proposto pela Ata de Paz de Contadora. Além disso, os Estados Unidos exploravam o fato de que o Grupo de Contadora era apenas uma iniciativa diplomática que não oferecia contrapartidas econômicas e na área de segurança aos países centro-americanos. Muitos países tinham receio de uma ofensiva sandinista, como Honduras, que estava protegido com a presença de bases militares dos Estados Unidos. O governo salvadorenho continuava a receber ajuda militar com equipamentos e treinamento para combater a FMLN. Por fim, Costa Rica tinha receio de que o aumento do poder de fogo e ideológico sandinista pudesse ultrapassar a fronteira (PURCELL, 1985, p.87-91 apud BAGLEY, 1986, p.11).

No início de janeiro de 1985, a administração Reagan suspendeu negociações bilaterais com Nicarágua conduzidas no México. Esse foi um claro sinal de uma série de medidas que pressionariam o governo sandinista. Ademais, em maio, a Casa Branca anunciou a imposição de embargo econômico à Nicarágua e a Câmara dos Deputados aprovou o valor de 27 milhões de dólares em “ajuda humanitária” aos *contras* e não estendeu o Boland Amendment¹⁰¹, que foi o conjunto de atos legislativos aprovados nos anos 1980 proibindo o

¹⁰¹ Brown University. Understanding the Iran-Contra Affairs. “Boland Amendment” disponível em:

financiamento aos *contras* com a finalidade de ocasionar a deposição dos sandinistas pelos Estados Unidos (BAGLEY, 1986, p.12).

O Grupo de Contadora também agendou uma reunião com seus integrantes para discutir o que o Grupo de Tegucigalpa estava elaborando no início de janeiro de 1985. Para isso, Honduras, El Salvador e Costa Rica foram convidados. Todavia, Costa Rica afirmou que não compareceria até que a disputa sobre o asilo a ser concedido a um jovem nicaraguense fosse resolvido entre os países, com suporte da OEA¹⁰². Em solidariedade à Costa Rica, Honduras também não confirmou presença à reunião de Contadora. Assim, os esforços de Contadora para tentar convergir os dois Grupos foram esvaziados e a reunião foi adiada para maio daquele ano. Mesmo quando o encontro ocorreu na data prevista, não houve significativos avanços (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.14).

Com o acirramento da posição da política externa dos Estados Unidos, países da América do Sul uniram-se para apoiar o Grupo de Contadora e, mais uma vez, tentaram impedir que houvesse uma solução militar para o conflito. Nos dias 2 e 8 de junho de 1985, Argentina, Brasil, Peru e Uruguai estiveram reunidos com o novo presidente peruano eleito, Alan García, e discutiram questões sobre dívida externa e a situação da Nicarágua. Poucos dias depois, entre os dias 21 e 23 de junho, os ministros das relações exteriores Dante Caputo, da Argentina, Olavo Setúbal, do Brasil, Enrique Iglesias, do Uruguai encontraram-se em Punta del Este com a finalidade de analisar a situação na América Central e temas do continente relacionados à economia. No último dia da reunião, os chanceleres acordaram em formar um Grupo de Apoio à Contadora e formalizaram o anúncio em Lima, em 29 de julho de 1985, na posse do presidente peruano. Por esta ocasião, o Grupo de Apoio também ficou conhecido como o Grupo de Lima¹⁰³. Para isolar ainda mais a postura dos Estados Unidos e sinalizar o apoio ao caminho pacífico, o Canadá também declarou apoio à iniciativa dos países latino-americanos favoráveis à Contadora (VICKERS, 1995).

A primeira reunião conjunta entre Grupo de Contadora e Grupo de Lima (Grupo dos Oito) foi realizada em Cartagena das Índias, na Colômbia, entre os dias 24 e 25 de agosto de 1985. O comunicado conjunto dos oito ministros das relações exteriores expressou:

<http://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/n-contrasus.php>. Acesso em: 07/11/2013.

¹⁰² O jovem nicaraguense refugiou-se, pedindo asilo político na embaixada da Costa Rica em Manágua. Desrespeitando a Convenção de Viena sobre relações diplomáticas (1961), a polícia sandinista entrou na embaixada para resgatar o jovem rebelde (OJEDA GÓMEZ, 2007, p.75).

¹⁰³ Historia General de las Relaciones Exteriores de la Republica de la Argentina. Disponível em <<http://www.argentina-rree.com/14/14-092.htm>>. Acesso em: 31/12/2013.

(...) a decisão de fortalecer com ações concretas, e com uma firme unidade regional o esforço de negociações diplomáticas, que promoveu o Grupo de Contadora. Na América Central se debatem hoje questões fundamentais que afetam o desenvolvimento democrático livre e independente. Este conflito, se não encontrar uma solução pacífica e negociada, afetará a estabilidade política e social do conjunto da América Latina¹⁰⁴.

Finalmente, em 12 de setembro de 1985, o Grupo de Contadora fez uma revisão na Ata de Paz de maneira que manteve o pedido para remover as bases militares estrangeiras da América Central; cessar a corrida armamentista na região e o tráfico de armas. Por fim, conclamou a promoção da democracia como aspecto importante para estabelecer a paz. Por outro lado, a Ata teve retrocessos, tais como: não proibiu manobras militares, versando apenas sobre a regulação da atividade. Ademais, eliminou o pedido de que os Estados Unidos parassem de dar apoio aos *contras*. No geral, percebe-se que o acordo retirou pontos que talvez agradassem a diplomacia estadunidense e colocaram um prazo de 45 dias para a assinatura da Ata a partir do encontro na cidade do Panamá, em 7 de outubro de 1985. Logo, a data limite seria 22 de novembro do mesmo ano.

Nesse esforço para acelerar o processo de paz, muitos pontos não atenderam a ideia original de 1984. Sendo assim, manifestações contrárias, como as do governo sandinista, logo emergiram. A Nicarágua comunicou, em 11 de novembro de 1985, que não assinaria a Ata revisada e solicitou, já em dezembro, a suspensão das negociações de Contadora por seis meses para aguardar os resultados das eleições presidenciais na Costa Rica, Guatemala e Honduras. O objetivo era atingir novo cenário político que talvez viabilizasse um acordo possível para a região (BAGLEY, 1986, p. 12-13).

O frustrado impasse de Contadora deixou três possíveis alternativas: a escalada do conflito até o confronto armado direto, a retomada das negociações de Contadora ou a condução de novo processo negociador. A primeira opção não era a desejada pela maioria dos países: Nicarágua já acumulava perdas econômicas e a escalada do conflito deterioraria ainda mais essa situação. Ademais, essa possibilidade viabilizaria intervenção militar dos Estados Unidos e consequente derrota dos sandinistas. Em Honduras, a opção armada não garantiria vitória dos *contras* sem apoio militar (leia-se intervenção) dos Estados Unidos, deixando o território hondurenho como base de operações e vulnerável a ataques. Por sua vez, em El

¹⁰⁴ Tradução livre: “(...) la decisión de fortalecer, con acciones concretas y con una firme unidad regional el esfuerzo de negociaciones diplomáticas que ha promovido el Grupo de Contadora. En Centroamérica se debaten hoy cuestiones fundamentales que afectan su desarrollo democrático libre e independiente. Este conflicto, de no encontrar una solución pacífica y negociada, afectará la estabilidad política y social del conjunto de la América Latina”. Disponível em <<http://www.argentina-rree.com/14/14-092.htm>>. Acesso em: 31/12/2013.

Salvador, tanto exército quanto FMLN eram capazes de resistir um ao outro, mas não eram plenamente capazes de suprimir o oponente sem ajuda externa. Por fim, na Guatemala, o exército perseguiu o objetivo de aniquilar a URNG, com a ajuda externa dos Estados Unidos¹⁰⁵. Por isso, o diálogo era a alternativa mais sensata para o término de hostilidades e cessar tantas mortes de guatemaltecos ao longo da guerra civil (1960-1996) (HARTO de VERA, 1991, p. 184-6). Nessa conjuntura, a maioria dos países centro-americanos optou pela continuidade do diálogo, o que seria encaminhado no ano seguinte, mas em outro formato.

Pode-se dizer que o problema de Contadora foi a insistência em negociar itens de extrema divergência de interesses entre Nicarágua e Estados Unidos. A iniciativa multilateral enfraqueceu por diferentes motivos: Venezuela se opôs a intransigência do governo sandinista, a Colômbia necessitou de ajuda dos Estados Unidos para negociar a dívida no Fundo Monetário Internacional (FMI), logo, não teve força política para negociar um acordo plausível que contemplasse a Nicarágua. O México, por sua vez, enfrentou contestação interna quanto à condução de Contadora, pois os setores conservadores mexicanos acreditavam que o México conduzia o processo de paz favorecendo a Nicarágua. Independente das contestações em âmbito doméstico, o México estava vulnerável financeiramente e com dívidas no FMI e no Banco Mundial, necessitando futuramente aproximar-se dos Estados Unidos para negociar o débito. No início de dezembro de 1985, Venezuela, Colômbia e Panamá desistiram da Ata revisada de Contadora¹⁰⁶, não comunicaram o México sobre essa desistência e passaram a comparecer aos encontros de Tegucigalpa (BAGLEY, 1986, p.14).

Ainda que o Grupo tivesse diminuído, os países do Grupo de Contadora e Grupo de Lima tomaram fôlego para reabrir negociações no início de janeiro de 1986. Nos dias 11 e 12 do mês, os países reuniram-se em Caraballeda, Venezuela, e produziram uma declaração comprometendo-se com as negociações de paz e pediram para que a administração Reagan cessasse apoio aos *contras* e retomassem as negociações com a Nicarágua (BAGLEY, 1986, p.15). A ideia era justamente não deixar a iniciativa diplomática esmorecer, abrindo caminho

¹⁰⁵ Por três décadas, os Estados Unidos apoiaram o exército guatemalteco para suprimir as guerrilhas, como se pode depreender das palavras de Grandin (2004, p.19): "os Estados Unidos continuaram suprindo as forças de segurança guatemaltecas de equipamento, treinamento e financiamento, mesmo quando a repressão se tornou feroz. As práticas ensaiadas na Guatemala – como as operações secretas de desestabilização e os esquadrões de morte dirigidos por agências de inteligência profissionalizadas – propagaram-se por toda a região nas décadas subsequentes. Por mais que lamentasse o Vietnã como um fracasso, Washington seguiu considerando a Guatemala um sucesso. Na década de 1980, a escalada final do conflito entre as superpotências transformou o país, assim como a Nicarágua e El Salvador, num dos últimos campos de extermínio da guerra fria".

¹⁰⁶ Assinaturas ou desistências sobre a Ata deveriam ser feitas junto a Assembleia Geral das Nações Unidas.

para a escalada do conflito e para a solução armada dos Estados Unidos. Assim, era uma questão de tentar manter um possível desfecho pacífico latino-americano e, acima de tudo, impedir que o conflito se aprofundasse ainda mais na esfera leste-oeste.

Em fevereiro de 1986, os oito ministros das relações exteriores do Grupo de Contadora e do Grupo de Lima resolveram realizar uma visita ao secretário do Departamento de Estado, George P. Schultz, para pedir o fim do apoio aos *contras*. Poucos dias após a visita, o governo dos Estados Unidos afirmou que renovaria o apoio aos *contras* (BAGLEY, 1986, p. 16), ignorando o gesto da iniciativa multilateral do Grupo dos Oito.

O Grupo de Contadora retomou negociações em abril sob liderança do México e com a participação dos países centro-americanos. A ideia era pressionar pelo fim do apoio aos *contras* e isso foi contestado pelo Grupo de Tegucigalpa. Mais uma vez a insistência era válida, mas ingênua dentro daquele contexto.

No Legislativo dos Estados Unidos, principalmente no Senado, o grande problema era a divisão e desconfiança dos senadores quanto a melhor decisão a contemplar. Apoiar Contadora era a melhor alternativa, mas os conservadores temiam que, uma vez comprometidos em parar de enviar recursos aos *contras* tal como os sandinistas queriam, isso pudesse ser uma trapaça do governo sandinista para ganhar força e incentivar revoluções em outros países da região. A falta de coesão interna era grande entre Casa Branca, Senado, Departamento de Estado e Departamento de Defesa. Aproveitando-se do cenário político institucional conturbado dos Estados Unidos, os cinco países da América Central reuniram-se em Esquipulas, na Guatemala, nos dias 25 e 26 de maio. Todos os presidentes pediram para que até 6 de junho de 1986, a Nicarágua assinasse a Ata de Paz de Contadora (BAGLEY, 1986, p.17-8). Quando esse encontro aconteceu, os integrantes de Contadora resolveram continuar trabalhando para um acordo possível e, desta vez, não estabeleceram um prazo para a assinatura ou versão final (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.24).

Quanto aos Estados Unidos, um dos maiores interessados pela solução rápida (militar), o arrefecimento da insistência na alternativa do confronto armado ocorreu a partir do momento em que o governo Reagan foi exposto a constrangimentos após a divulgação na imprensa, em novembro de 1986, sobre o fornecimento secreto de armas ao Irã na guerra contra o Iraque (1980-1988), na qual os Estados Unidos eram aliados políticos deste. Os recursos com a venda de armas ao Irã foram usados para financiar os *contras*¹⁰⁷. O desfecho

¹⁰⁷Brown University. Understanding the Iran-Contra Affairs. Disponível em: <http://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/>. Acesso em: 07/11/2013.

do escândalo resultou na abertura da apuração dos fatos que envolveu funcionários do Conselho Nacional de Segurança dos Estados Unidos, acusados de corrupção em 1986. Dessa maneira, a alternativa militar foi protelada politicamente pelos Estados Unidos e a política externa de Reagan para a Nicarágua foi gradativamente perdendo força no cenário doméstico (ARNSON, 1989, p. 225-226), o que facilitou a retomada de iniciativas diplomáticas pelos atores regionais centro-americanos.

A hipótese de retomada das negociações de Contadora não era oportuna por já ter apresentado previamente sinais de esgotamento após impasses em 1983 e 1986. Os motivos para que não houvesse assinatura eram diversos entre os países. A começar pela Nicarágua, pois perderia em torno de 800 militares cubanos propícios a treinarem militares sandinistas, além do fornecimento de armas de combate. El Salvador perderia os 54 militares estadunidenses que auxiliavam o exército contra os guerrilheiros salvadorenhos. Honduras perderia os 800 militares dos Estados Unidos para operações conjuntas, que os protegiam contra uma possível contraofensiva sandinista, e da mesma maneira pensava a Costa Rica quanto à preservação do próprio território. Por fim, os Estados Unidos apenas acreditavam na solução que viabilizasse a transição de regime político na Nicarágua e a desmobilização da FSLN (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p.24).

Qualquer insistência na assinatura da Ata de Paz de Contadora com a conjuntura e interesses expostos desagregaria ainda mais os países. Dessa maneira, o encaminhamento de novo processo negociador foi a melhor escolha para propor outra solução. Preferencialmente, com nova liderança. Essa alternativa também interessava aos Estados Unidos, pois seria oportuno colocar uma nova proposta que defendesse seus interesses por meio de um novo e "neutro" ator regional. Resumindo, nas palavras de López Hernández (1993, p.94), o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio à Contadora reuniram-se em 6 de junho de 1986, sabendo que não haveria assinatura da Ata de Paz. Os integrantes de Contadora anunciaram que as negociações seriam transferidas para Esquipulas, pois já haviam acumulado experiência prévia em 25 de maio de 1986, quando ocorreu a primeira reunião de cúpula de presidentes centro-americanos, e caberia a esses países conduzirem novo processo de paz para a região.

2.3 OS ACORDOS DE ESQUIPULAS E AS CÚPULAS PRESIDENCIAIS CENTRO-AMERICANAS

A Declaração de Guatemala, assinada em 25 de maio de 1986, foi o resultado da primeira reunião entre países centro-americanos para iniciar o entendimento que pudesse gerar um novo acordo de paz. Dada a continuidade das negociações sobre essa primeira versão, a declaração assinada na Guatemala ficou conhecida como Esquipulas I¹⁰⁸.

Influenciada pelo processo anterior, há pontos da Ata de Paz de Contadora que remanesceram em Esquipulas I, como a busca por encontrar soluções para pendências quanto as manobras militares na região, o controle de armamentos e a verificação do cumprimento dos acordos. Resume-se de Esquipulas I que houve consenso dos presentes quanto a importância das negociações continuarem nas mãos dos presidentes. Logo, o formato de cúpulas presidenciais foi mantido para proporcionar o essencial diálogo, confiança mútua e entendimento direto.

Entre as inovações que a declaração de Esquipulas I trouxe, situa-se a sugestão para criar o parlamento centro-americano como possível forma constante de diálogo entre os países¹⁰⁹. É interessante observar que, a partir do momento que o Parlamento Centro-americano (PARLACEN) constou na redação, pressupunha-se que a continuidade das relações entre os países previa a eleição de parlamentares que o comporiam. Logo, este é um indício do que se esperava dos países da América Central: a manutenção de regimes políticos democráticos. No caso da Nicarágua, sugere-se que estava implícita a futura transição. Pode-se inferir que tal intenção estava anunciada nesse trecho “que a paz na América Central somente possa ser fruto de um autêntico processo democrático pluralista y participativo”¹¹⁰.

Outro apontamento importante é que os encontros iniciados na Guatemala surgiram esperançosos com a nova configuração política em 1986, oriunda da posse de novos presidentes: na Guatemala, com Marco Vinicio Cerezo Arévalo, em 14 de janeiro de 1986 – presidente que convidou os demais para as negociações em Esquipulas –; em Honduras, com

¹⁰⁸ Esquipulas I está disponível em: <<http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/EsquipulasI.aspx>>. Acesso em: 24/2/2013. As sucessivas versões de Esquipulas I são reconhecidas pela numeração progressiva (Esquipulas I, II, III...) ou identificadas como “declaração de”, acrescida do nome da cidade onde as reuniões foram celebradas.

¹⁰⁹ O Parlamento Centro-americano (PARLACEN) passou a funcionar a partir da primeira Assembleia Plenária em 28 de outubro de 1991, tendo como sede a Cidade de Guatemala. Disponível em: <<http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/HistoriadelParlamento.aspx>>. Acesso em: 20/10/2013.

¹¹⁰ Tradução livre: “Que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un autêntico proceso democrático pluralista y participativo” (Esquipulas I).

José Simón Azcona del Hoyo, em 27 de janeiro, e na Costa Rica, com Óscar Arias Sánchez, em 8 de maio.

A preparação de um plano para superar a crise na América Central, já era uma das promessas do candidato Arias (BRENES, 1985). Quando presidente, a ideia foi posta em prática e uma série de reuniões aconteceu para chegar à melhor alternativa. Sobre a preparação do Plano Arias, Harto de Vera (1991, p.190) argumentou:

O presidente Óscar Arias realizou uma visita aos Estados Unidos em dezembro de 1986. Durante esses contatos, estabeleceu-se a convergência básica entre as visões de Costa Rica e Estados Unidos no sentido de responsabilizar ao regime sandinista como o principal culpado da crise na América Central. A identidade de critérios foi praticamente total e o assunto do questionamento de Costa Rica para o apoio norte-americano para a contrarrevolução foi minimizado. Nesta ocasião, recebeu a sugestão do vice-presidente Bush de formular um plano de paz para a América Central. Ademais, no início de janeiro, o ministro das relações exteriores da Costa Rica, Rodrigo Madrigal, manteve uma entrevista com Philip Habib e com Elliot Abrams com o objetivo de analisar uma nova proposta de pacificação para a América Central de cunho norte-americano¹¹¹.

Em 15 de fevereiro de 1987, o presidente da Costa Rica reuniu os presidentes de Honduras, Guatemala e El Salvador, em San José, com a finalidade de chegarem a um entendimento a ser apresentado à Nicarágua, que não fora convidada para o encontro (ROJAS ARAVENA, 1989a, p.3). O governo sandinista foi comunicado sobre a proposta de San José e deveria manifestar-se sobre a notificação em 15 dias. O Plano Arias¹¹² buscou (1) conceitos básicos de consenso na área política e de segurança, (2) percepções distintas para a solução dos diversos problemas, (3) evitar a escalada do conflito, (4) vincular em uma mesma proposta paz, democracia e desenvolvimento, com prazos específicos e preestabelecidos (ROJAS ARAVENA, 1989b, p.232). Em termos gerais, o encontro gerou o documento "Um tempo para a paz", no qual se defende ser a democracia muito importante para a solução da crise:

A paz que reclama sua vez, também reclama o robustecimento da democracia em todas as nações da América. Assim, abrir-se-ão as portas

¹¹¹ Tradução livre: "Durante estos contactos, se estableció la convergencia básica entre las visiones de Costa Rica y de los Estados Unidos en el sentido de responsabilizar al regimen sandinista como el principal culpable de la crisis en Centroamérica. La identidad de criterios fue prácticamente total y el asunto del cuestionamiento de Costa Rica hacia el apoyo norteamericano a la contrarrevolución es minimizado. En esta ocasión, recibió la sugerencia del vicepresidente Bush de formular una plan de paz para Centroamérica. Asimismo a comienzos de Enero el ministro de Asuntos exteriores de Costa Rica Rodrigo Madrigal sostuvo una entrevista con Philip Habib y con Eliot Abrams con el objeto de analizar una nueva propuesta de pacificación para Centroamérica de cuño norteamericano."

¹¹² O Plano Arias foi aprovado pelo Senado dos Estados Unidos em 12 de março de 1987, mesmo com a resistência dos conservadores republicanos (ANNUZIATA, 1987, p.505).

para a liberdade e a democracia, em que os homens poderão eleger livre e periodicamente seus governantes, prevalecerá o pluralismo político, o diálogo e a manifestação das ideias, a luta armada somente pode ser interpretada como o desejo de estabelecer uma nova ditadura: não se trata de lutas libertárias, senão de um grupo de fanáticos que pretendem impor pela força o pensamento de uma minoria qualquer que seja seu teor ideológico¹¹³.

Além da ênfase no retorno de regimes políticos democráticos, existe clara condenação da luta armada vista como forma de imposição da vontade de uma minoria. Harto de Vera (1991, p.194-195) pontuou que, quando esse documento tornou-se conhecido pela Nicarágua, o governo foi totalmente desfavorável ao texto. Ainda assim, "Um tempo para a paz" usou palavras mais amenas do que a versão preliminar, profundamente antisandinista. As reformulações e a inclusão da Nicarágua nesse processo de paz aconteceu sob manifestação da Guatemala que pretendia continuar apenas se os cinco países do istmo pudessem participar. Com temor de que as negociações fossem esvaziadas, a posição inicial foi revista e o teor dos diálogos foi de menor condenação ao sandinismo e maior incentivo para a transição de regime na Nicarágua. Rapidamente a manifestação dos Estados Unidos foi de descontentamento pelo fato das negociações terem perdido o tom condenatório. Contudo, à medida que o processo de paz avançava, foi possível obter flexibilização da administração Reagan quanto a esse aspecto do processo de paz.

Ao final das negociações de "Uma hora para a paz", os cinco países acordaram sobre o "Procedimento para estabelecer a paz firme e duradoura na América Central". Esse compromisso foi importante para estabelecer metas a serem melhor trabalhadas internamente pelos países para que fosse possível amadurecer opiniões e alcançar um acordo benéfico para a região. Assim, nesse primeiro esboço, os objetivos consignados podem ser resumidos:

¹¹³ Tradução livre: "La paz que reclama su hora, también reclama el robustecimiento de la democracia en todas las naciones de América. Ahí donde se han abierto las puertas de la libertad y la democracia, donde los hombres pueden elegir libre y periódicamente a sus gobernantes, donde prevalecen el pluralismo político, el diálogo y la expedita manifestación de las ideas, la lucha armada sólo puede interpretarse como el deseo de establecer una nueva dictadura: no se trata de luchas libertarias, sino de pugnas de fanáticos que pretenden imponer por la fuerza el pensamiento de una minoría, cualquiera que sea su signo ideológico". Disponível em: <<http://www.inep.org/Textos/7CRumbo/1987HPD.html>>. Acesso em: 10/12/2013.

Quadro 3: Procedimento para estabelecer a paz firme e duradoura na América Central

OBJETIVOS:

1. reconciliação nacional (anistia e diálogo)
2. cessar fogo
3. democratização
4. eleições livres
5. suspensão de ajuda militar (oriunda de governos estrangeiros)
6. não uso do território para agredir a outros Estados
7. redução de armamentos
8. supervisão nacional e internacional:
 - a) comitê de acompanhamento (ONU, OEA, Grupo de Contadora e Grupo de Lima)
 - b) respaldo e facilidades aos organismos de supervisão
9. Avaliação de programas para a paz
10. Democracia e liberdade para a paz e para o desenvolvimento

Fonte: (ROJAS ARAVENA, 1989b, p.232).

Percebe-se que esse primeiro esboço trouxe aspectos importantes e propostas concretas quanto ao que era imprescindível para alcançar a paz na região. Desde o primeiro acordo de paz, proposto em fevereiro (Esquipulas I), para o segundo, de agosto de 1987 (Esquipulas II), diversas reuniões e posições divergentes foram tomadas pelos envolvidos na questão. O compromisso “Uma hora para a paz” foi ainda mais discutido, adaptado e as modificações foram incluídas em Esquipulas II¹¹⁴.

Óscar Arias reuniu-se com todos os presidentes em diferentes momentos, solicitou e realizou encontros com os grupos que formaram o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio à Contadora, bem como teve encontros com os secretários-gerais da ONU e da OEA. Ao passo que essas reuniões aconteciam, também os chanceleres da América Central buscavam avaliar o posicionamento dos atores políticos no intuito de convergir propostas. Destaca-se que não somente existiu o empenho de Óscar Arias, como também do presidente guatemalteco junto aos presidentes de El Salvador e Honduras para que a cúpula de agosto não fosse esvaziada (HARTO de VERA, 1991, p. 197). A relutância desses países era de certa maneira em solidariedade quanto as críticas que os Estados Unidos fizeram às adaptações no Plano Arias, distanciando-se do que o presidente costa-riquenho discutiu em Washington, em dezembro de 1986. No entanto, o presidente da Guatemala conseguiu convencer os demais que certa flexibilização foi importante para manter a Nicarágua no processo e, com isso, além de

¹¹⁴ Esquipulas II está disponível em: <<http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/EsquipulasII.aspx>>. Acesso em: 31/10/2013.

manter um diálogo maduro, os países conseguiram juntos propor um acordo que solucionasse a crise regional.

Por fim, os encontros em Esquipulas, nos dias 6 e 7 de agosto de 1987, alcançaram nova versão do acordo de paz, com metas para os processos de reconciliação nacional, desmobilização de grupos armados e guerrilhas e encaminhamento de eleições. Os pontos mais importantes de Esquipulas II estão a seguir consignados:

Quadro 4: Esquipulas II (7 de agosto de 1987)
<ol style="list-style-type: none"> 1. reconciliação nacional <ol style="list-style-type: none"> a) diálogo b) anistia c) comissões nacionais de reconciliação 2. condenação e incentivo ao fim das hostilidades 3. democratização 4. eleições livres 5. interromper ajuda as forças irregulares ou aos movimentos insurrecionais 6. não fazer uso do território para agredir outros Estados 7. realizar negociações em matéria de segurança, verificação, controle e limitação de armamentos 8. refugiados 9. cooperação e democracia, liberdade para a paz e o desenvolvimento 10. verificação e acompanhamento internacional <ol style="list-style-type: none"> a) comissão internacional de verificação b) respaldo para mecanismos de reconciliação 11. Calendário de execução de compromissos

Fonte: (ROJAS ARAVENA, 1989b, p.233).

Apesar de todo o esforço dos Estados Unidos para que se chegasse ao final da cúpula sem uma decisão ou compromissos, os cinco presidentes ignoraram as diferentes propostas apresentadas¹¹⁵ e discutiram apenas a evolução do que foi iniciado no ano anterior

¹¹⁵ As quatro propostas eram duas já existentes, como o Plano Arias, a Paz de Contadora, um anteprojeto proposto por Honduras que deveria se configurar como nova proposta, e o Plano de Reagan-Wright (HARTO de VERA, 1991, p.200). O Plano Reagan-Wright foi apresentado pelo Secretário de Departamento de Estado em 5 de agosto de 1987. A proposta foi feita em momento simultâneo ao contexto do escândalo Irã-*contras* e com a finalidade de obter concessões do governo sandinista em troca de descartar a alternativa de intervenção militar dos Estados Unidos na Nicarágua (ARNSON, 1989, p.221). Os principais pontos da proposta elaborada em parceria pela Casa Branca e o porta-voz da Câmara dos Deputados, o democrata texano Jim Wright, eram: propor um cessar fogo sob supervisão da OEA ou grupo de observadores internacionais e, uma vez consolidada essa meta, os Estados Unidos suspenderiam ajuda militar aos *contras*, desde que a Nicarágua deixasse de receber ajuda militar da União Soviética, Cuba e do bloco socialista. Ademais, os Estados Unidos solicitaram a restituição dos direitos civis pelo governo sandinista; ter uma comissão eleitoral multipartidária e independente em 60 dias para celebrar eleições; os Estados Unidos suspenderiam as manobras militares em Honduras, uma vez estabelecido o cessar fogo; os Estados Unidos propunham um acordo para a redução dos exércitos centro-americanos e a presença militar estrangeira que desse suporte as guerrilhas; os Estados Unidos sugeriram um

(Esquipulas I). Além dos pontos que foram acrescentados, os prazos para o cumprimento foram melhor adaptados ao que cada país poderia viabilizar.

Destaca-se que a celebração de Esquipulas II aconteceu em um momento de desgaste da administração Reagan com os países do istmo, pois os Estados Unidos haviam sido condenados pela Corte Internacional de Justiça quanto a questão da Nicarágua¹¹⁶, o escândalo *Irã-contras* desmoralizou a política externa para a América Central e existia evidente descrédito na continuidade do discurso da vitória militar, pois nem mesmo essa alternativa permanecia atraente ao governo estadunidense¹¹⁷ (SORTO, 2001, p.205).

Um passo importante, que fez Esquipulas II avançar enquanto proposta de paz, foi o foco na dimensão interna dos conflitos a ser cuidada pelos países. Assim como discutiu Rojas Aravena (1994, p.12):

Esquipulas II mudou o foco de atenção e o peso foi posto em resolver os conflitos domésticos e alcançar a reconciliação nacional mais do que em tentar resolver as ameaças à segurança externa. Na percepção centro-americana, a principal ameaça centrava-se no ataque aos sistemas políticos constituídos, independente de sua orientação. Por isso, Esquipulas II buscou atuar principalmente no plano político na primeira etapa, antes de avançar para outras áreas. A construção de legitimidade supôs o estabelecimento de níveis mínimos de confiança recíproca, tanto nacional como internacionalmente¹¹⁸.

Pode-se apresentar as fases de implementação de Esquipulas II na seguinte divisão: (1) a primeira fase, os 90 dias iniciais após a assinatura; (2) os 60 dias seguintes até a reunião entre os presidentes, em janeiro de 1988; (3) a reunião de cúpula presidencial em Alajuela (Costa Rica), em 15 e 16 de janeiro de 1988 até o estancamento; e, por fim, (4) a quarta etapa,

programa de desmobilização de forças militares, sendo o governo sandinista responsável pelo processo de reconciliação nacional e anistia; e outros assuntos pertinentes a facilitação de cooperação econômica para o país quando a Nicarágua tivesse um governo democrático (SORTO, 2001, p.204).

¹¹⁶ Em 9 de abril de 1984, a Nicarágua entrou com uma ação contra os Estados Unidos na Corte Internacional de Justiça (CIJ), principal órgão judiciário da ONU, condenando as atividades militares e paramilitares contra o seu território. A CIJ determinou, em 27 de junho de 1986, que os Estados Unidos cessassem a obstrução dos portos nicaraguenses e colocação de minas terrestres; bem como interrompessem as atividades militares e paramilitares contra a Nicarágua (SORTO, 1995).

¹¹⁷ O presidente Ronald Reagan havia sido advertido pelo Pentágono que uma intervenção militar na Nicarágua seria dispendiosa, longa e com muitas baixas militares para os Estados Unidos (GLEISEJES, 1991 apud SORTO, 2001, p.202).

¹¹⁸ Tradução livre: “Esquipulas II cambió el foco de la atención y el peso fue puesto en resolver los conflictos domésticos y alcanzar la reconciliación nacional, más que intentar resolver las amenazas a la seguridad externa. En la percepción centroamericana la principal amenaza se centraba en el ataque a los sistemas políticos constituídos, independientemente de su orientación. Por ello, Esquipulas II buscó actuar principalmente en el plano político en una primera etapa, antes de avanzar hacia otras áreas. La construcción de legitimidade supuso el establecimiento de niveles mínimos de confianza recíproca, tanto a nivel nacional como internacional”.

em novembro de 1988, com a reativação do processo até a cúpula presidencial em El Salvador, em 15 de fevereiro de 1989 (ROJAS ARAVENA, 1994, p.238).

A rápida primeira etapa prosseguiu com avanços em escala interna, com a criação de Comissões Nacionais de Reconciliação (CNR), a criação de uma Comissão Internacional de Verificação e Acompanhamento (CIVA)¹¹⁹ e uma Comissão Executiva (CE). Sobre as CNR, Aguilera Peralta (1988, p.135) identificou que a CNR da Guatemala foi formada em 9 de setembro de 1987; a de El Salvador em 1 de setembro de 1987; e a da Nicarágua em 1 de agosto de 1987. Todos os países que tiveram guerras civis.

Quanto à disposição de Esquipulas II sobre a anistia, Aguilera Peralta (1988, p.135) informou que foi aprovado na Guatemala um decreto legislativo, em 26 de outubro de 1987; em El Salvador, um dia depois da aprovação na Guatemala; e, na Nicarágua, o Poder Executivo enviou um projeto de lei sobre anistia à Assembleia Nacional que entrou em vigor quando a Comissão Internacional de Verificação e Acompanhamento passou a funcionar, em 1989.

Quanto ao ponto 2 (cessar fogo) do acordo de Esquipulas II, os insurgentes guatemaltecos declararam cessar fogo unilateral entre os dias 3 e 7 de outubro de 1987, em El Salvador, tanto governo quanto guerrilha anunciaram cessar fogo entre novembro e dezembro de 1987, e na Nicarágua, o governo decretou cessar fogo unilateral de trinta dias (entre 7 de outubro e 7 de novembro de 1987). Em datas próximas ao cessar fogo, em cada país, também ocorreu a formalização do diálogo entre governo e oposição armada, conforme o ponto 1 de Esquipulas II (AGUILERA PERALTA, 1988, p.137).

À euforia de implementação da primeira fase foi contraposta a morosidade da etapa seguinte, a de 60 dias, de novembro de 1987 a janeiro de 1988. Grande parte dos problemas foram oriundos de entraves para os trabalhos da CIVA em campo (CANDANEDO, 1988). Surpresas na verificação também puderam ser identificadas. Por exemplo, em Honduras, não deveriam existir *contras* e numa visita da CIVA, um grupo foi localizado. Nesse aspecto, o governo hondurenho justificou que era impossível banir todos os grupos do território por razões humanitárias (HARTO de VERA, 1991, p.205-206).

Outro ponto em que houve divergência do que ficara acordado anteriormente para o que foi observado pela CIVA, dizia respeito às informações sobre a Costa Rica. Constatou no

¹¹⁹ A CIVA foi composta pelos ministros das relações exteriores do Grupo de Contadora e Grupo de Lima, em parceria com os secretários-gerais da ONU e da OEA. A CIVA deveria atuar junto com os ministros das relações exteriores dos países centro-americanos para o cumprimento de Esquipulas II (ROJAS ARAVENA, 1989a, p.19).

relatório da CIVA, produzido em 12 de janeiro no Panamá, o caráter sólido e democrático do país, além da falta de necessidade de anistia por não haver presos políticos. Todavia, esse registro foi apontado nos primeiros encontros para executar o Plano Arias, quando o sistema político costa-riquenho foi caracterizado como fortemente bipartidarista e, desse modo, criava dificuldades para a participação popular (HARTO de VERA, 1991, p.206-207).

Com certa dificuldade de atuação, a CIVA necessitou de pessoal especializado para a verificação de Esquipulas II nos campos político e de segurança. Alemanha, Canadá e Espanha propuseram dar esse auxílio e posteriormente foram países que participaram da missão de observação militar da ONU para a América Central, a ONUCA. Assim, destacando esse ponto, Rojas Aravena (1989a, p. 19) argumentou:

As tarefas de verificação em qualquer de seus âmbitos político ou de segurança (...) requerem conhecimentos técnicos, equipes e pessoal capacitado. A América Central tem grandes carências nestes campos. Por isso, solicitou a participação de Alemanha, Canadá e Espanha para a realização destas funções¹²⁰.

Em termos gerais, as críticas ainda estavam no fato de que os Estados Unidos continuavam a prestar auxílio aos *contras*. Assim, havia dificuldade de implementar Esquipulas II seguindo os conceitos de “simultaneidade” e “reciprocidade”, tal como foi acordado. Acima de tudo, existiam divergências e dificuldades para executar o compromisso entre os países quanto às necessidades e entraves internos (HARTO de VERA, 1991, p.207-208). Posteriormente, na segunda fase de negociação, esses conceitos de “simetria” e “simultaneidade” de Esquipulas II foram abandonados (ROJAS ARAVENA, 1989a, p.21).

Dessa maneira, a III Cúpula Presidencial realizada em San José (Costa Rica), nos dias 15 e 16 de janeiro de 1988, deveria possibilitar avanços. Na declaração presidencial, Esquipulas III ou Declaração de Alajuela¹²¹, assinada em 16 de janeiro de 1988, os presidentes fizeram reservas a alguns apontamentos críticos do relatório CIVA e reafirmaram que, mesmo com dificuldades, promoveriam os compromissos assumidos em Esquipulas II:

Por não ter satisfeito inteiramente o cumprimento dos compromissos de Esquipulas II, se comprometem a satisfazer obrigações incondicionais e unilaterais que obrigam aos governos a um cumprimento total (...). Sendo assim, estão o diálogo, as conversas para viabilizar o cessar fogo, a anistia geral e, sobretudo, a democratização que necessariamente inclui o

¹²⁰ Tradução livre: “Las tareas de verificación en cualquiera de sus ámbitos político o de seguridad (...) requiere conocimientos técnicos, equipos y personal capacitado. Centroamérica tiene grandes carencias en estos campos, por ello solicitó la participación de Alemania, Canadá y España para la realización de estas funciones”.

¹²¹ Declaração de Alajuela está disponível em: <[http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081130043771988-1-16%20%20III%20REUNION%20ORDINARIA%20\(Costa%20Rica\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081130043771988-1-16%20%20III%20REUNION%20ORDINARIA%20(Costa%20Rica).pdf)>. Acesso em: 28/10/2013.

levantamento do Estado de exceção, a total liberdade de imprensa, o pluralismo político e o funcionamento de tribunais especiais. Os compromissos anunciados que não foram cumpridos deverão ser cumpridos imediatamente de forma pública e evidente¹²².

Outro aspecto importante que aparece na declaração é a referência feita à Comissão Executiva (CE), composta pelos ministros das relações exteriores dos signatários de Esquipulas II. A CE estava responsável por acompanhar a implementação dos compromissos da Declaração de Guatemala e coordenar as cúpulas presidenciais. As atribuições da CE não implicavam necessariamente cobrança e pressão para avanços, pois os próprios países que a compunham eram também os responsáveis pelo seu cumprimento. Assim, a responsabilidade de verificação ficou relativamente prejudicada. A CE foi um órgão de caráter executivo e estava abaixo das cúpulas presidenciais e acima das Comissões Nacionais de Reconciliação (ROJAS ARAVENA, 1989a, p.18-19).

Diversas dificuldades, entre essas expostas, apenas sinalizaram para o estancamento que o processo de paz teria ao longo de 1988, o que configurou a terceira fase do processo de paz de Esquipulas II. Muitos dos problemas foram oriundos de adversidades políticas internas: a Nicarágua seguiu em diálogo nacional entre sandinistas e outros grupos políticos; nas eleições de março, em El Salvador, os democratas-cristãos perderam para a ARENA, sendo que esse partido e o presidente Alfredo Cristiani eram muito pouco propensos a negociar os avanços do processo de Esquipulas II; na Costa Rica, existiram problemas de ordem econômica derivados da relativa autonomia que o país assumiu nas negociações centro-americanas, em detrimento das orientações da administração Reagan. Ademais, a imprensa do país passou a criticar o governo de Óscar Arias por dar muita ênfase à política exterior, colocando em segundo plano questões internas. Por fim, o presidente guatemalteco teve que superar a tentativa de um golpe de Estado em maio (HARTO de VERA, 1991, p.211-212).

Não se pode esquecer, também, que antes da assinatura da Declaração de Alajuela, o governo estadunidense mobilizou-se, tal como fez perante a iniciativa de Contadora, para impedir o avanço no processo de paz centro-americano. Nas palavras de Sorto (2001, p.210),

¹²² Declaração de Alajuela. Tradução livre: “Por no estar satisfeito enteramente el cumplimiento de los compromisos de Esquipulas II, se comprometen a satisfacer obligaciones incondicionales y unilaterales que obligan a los gobiernos a un cumplimiento total (...). Dentro de estas, se encuentran el diálogo, las conversaciones para la concertación del cese de fuego, la amnistía general y, sobre todo, la democratización, que necesariamente incluye el levantamiento del Estado de Excepción, la libertad de prensa total, el pluralismo político y el no funcionamiento de tribunales especiales. Los compromisos enunciados que no se han cumplido por los gobiernos, deberán ser cumplidos inmediatamente en forma pública y evidente.”

entre os dias 5 e 9 de janeiro, um grupo de funcionários do governos dos Estados Unidos visitou Guatemala, El Salvador, Honduras e Costa Rica. Colin Powell, Assessor de Segurança Nacional, Elliot Abrams, Subsecretário de Estado Adjunto para Assuntos Interamericanos, e Morris Busby, Enviado Especial para a América Central, alertaram os representantes dos países do istmo sobre os danos do possível não-cumprimento de Esquipulas II por parte da Nicarágua (WICKER, 1988). Uma vez que essa investida fracassou, depois da assinatura em Alajuela, a administração Reagan trabalhou com os principais aliados, El Salvador e Honduras, com a finalidade de preparar as condições para uma guerra regional não utilizando os *contras*, e sim os exércitos desses países (OPAZO BERNALES , 1990, p.262 apud SORTO, 2001, p.213). Contudo, Guatemala e Costa Rica permaneceram firmes nas negociações para a continuidade da implementação de Esquipulas II e o plano de Reagan não perseverou.

O estancamento das negociações entre os países centro-americanos favoreceu novamente para que a administração Reagan tentasse desmobilizar a iniciativa Arias por meio de reuniões bilaterais e aguardando retomar a Comunidade Democrática Centro-americana e o Foro Pro-Paz e Democracia. Acima de tudo, o secretário de Estado buscou novamente isolar Nicarágua mantendo conversas bilaterais. No entanto, Guatemala e Costa Rica, aqueles que melhor articularam a mediação de Esquipulas II, negaram-se a assinar qualquer acordo bilateral que punisse a Nicarágua. Ao observar a manobra diplomática dos Estados Unidos, muitos países latino-americanos voltaram a conversar com os representantes dos países centro-americanos para impedir um retrocesso das negociações. Essa manobra diplomática fez com que os países do istmo voltassem a pressionar a Nicarágua para que fizesse a transição para a democracia (HARTO de VERA, 1991, p.212-213). Rojas Aravena (1989a, p.20) destacou que os avanços e retrocessos do processo em geral estavam associados com a incorporação de legitimidade democrática na Nicarágua.

2.3.1 Demais Declarações Presidenciais e o envolvimento da ONU e da OEA

A pressão de diversos países auxiliou para que as negociações retomassem vigorosamente na reunião de Cúpula Presidencial seguinte, que aconteceu em Costa del Sol,

El Salvador, entre os dias 13 e 14 de fevereiro de 1989. A partir dessa Cúpula, começou a quarta fase das negociações que compreendeu sucessivos encontros¹²³.

O mais significativo da Declaração de Costa del Sol¹²⁴ foi o comprometimento de Nicarágua com eleições para 25 de fevereiro de 1990, sob monitoração de observadores internacionais da ONU e da OEA. Assim, a agenda que a Nicarágua pretendia executar contemplou: reformas das leis eleitorais; preparação, organização e mobilização de partidos políticos; formar um Conselho Eleitoral; e assegurar o funcionamento plural dos meios de comunicação para a realização das eleições. Além desse importante aspecto político, outros pontos ligados ao desenvolvimento e aos refugiados compuseram a pauta de Esquipulas IV.

Esse foi um fato expressivo e que influenciou os outros países a contribuir com o processo. Esquipulas IV estipulou para maio do mesmo ano a Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-americanos (CIREFCA). Nessa reunião extraordinária entre os presidentes na Guatemala, além desse assunto, Honduras pediu que os grupos guerrilheiros na Nicarágua e FMLN, em El Salvador, fossem desmobilizados para haver maior probabilidade de êxito no processo político (HARTO de VERA, 1991, p.218). Tanto esse assunto quanto os avanços na Nicarágua foram discutidos novamente em agosto, quando ocorreu a V Cúpula Presidencial.

Quanto a FMLN, após a reunião extraordinária, o comando da guerrilha emitiu um comunicado¹²⁵ que condenou a iniciativa dos presidentes centro-americanos quanto à desmobilização da FMLN, porque estavam ignorando o contexto interno de El Salvador. Esquipulas IV e o encontro em maio de 1989, na Guatemala, compactuavam, no entendimento do comando da FMLN, com as ações do presidente Alfredo Cristiani. Assim, deve-se entender a resposta da FMLN como crítica aos presidentes dos países centro-americanos por desconsiderarem a realidade política de El Salvador. Na verdade, a FMLN reconheceu que, uma vez que a desmobilização e os processos de paz fossem encaminhados, gradativamente a FMLN perderia espaço político em El Salvador. Todavia, o processo de paz de Esquipulas era benéfico para a América Central para que não houvesse retrocesso ao

¹²³ Esquipulas IV, ou Declaração de Costa del Sol; Esquipulas V, ou Declaração de Tela (Honduras), em 7 de agosto de 1989; Esquipulas VI, ou Declaração de San Isidro de Coronado (Costa Rica), em 12 de dezembro de 1989; Esquipulas VII, ou Declaração de Montelimar (Nicarágua), em 3 de abril de 1990; Esquipulas VIII, ou Declaração de Antigua (Guatemala), em 17 de junho de 1990; Esquipulas IX, ou Declaração de Puntarenas (Costa Rica), em 17 de dezembro de 1990.

¹²⁴Esquipulas V está disponível em: <http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/22_23/art9_22_23.pdf>. Acesso em: 11/11/2013.

¹²⁵ O “Texto Resposta da FMLN a Esquipulas IV” foi divulgado no mesmo dia da Declaração de Coronado, em 12 de dezembro de 1989, quando o comando da FMLN se certificou que a desmobilização das guerrilhas era ponto central do encaminhamento dos processos de paz na América Central. A versão em espanhol do comunicado pode ser lida em: <<http://www.envio.org.ni/articulo/619>>. Acesso em: 08/12/2013.

período em que a Doutrina Reagan imperava no financiamento para a escalada do confronto armado. Ademais, as cúpulas presidenciais foram programadas para terem preparação prévia, facilitando e sempre aprovando as declarações por consenso (ROJAS ARAVENA, 1989a, p.20).

Em continuidade ao encontro da Costa del Sol, registrou-se na Declaração de Tela¹²⁶, cuja expectativa era de que os grupos armados regionais, em específico a FMLN, se desmobilizassem voluntariamente. Após a reunião, os presidentes dos cinco países assinaram uma carta (S/20791) que formalizou o pedido à Secretaria Geral das Nações Unidas para atuar com a Secretaria Geral da OEA com a finalidade de criar a Comissão Internacional de Apoio e Verificação (CIAV), que cuidaria da desmobilização de grupos armados e guerrilhas. Por parte dos *contras*, esperava-se que voluntariamente, e com a cooperação dos países vizinhos à Nicarágua, fosse possível desmobilizar, repatriar e reassentar os integrantes da resistência, bem como de seus familiares.

A aprovação da CIAV foi discutida no Conselho de Segurança (S/20857) e consultas ao governo nicaraguense foram necessárias para explicar que o caráter da desmobilização de grupos armados era militar; logo, o Conselho necessitaria aprovar uma missão de observação militar para dividir atribuições com a CIAV (ONU, 2007, p.130-2)¹²⁷. Assim, o Conselho de Segurança aprovou o mandato (S/RES/644) da missão da Organização das Nações Unidas da América Central (ONUCA), em 7 de novembro de 1989¹²⁸, para que esta cuidasse de monitorar a desmobilização de combatentes, coletar armas e equipamentos militares da resistência nicaraguense, enquanto a CIAV foi responsável pelos aspectos civis do processo de desmobilização, tais como repatriação, assentamento de ex-combatentes, desarmamento e custódia de armas e trabalhos humanitários. Seguindo a recomendação do secretário-geral, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) auxiliaria nos trabalhos da CIAV (A/44/344/add.1-S/20699). Percebe-se, portanto, que essa questão foi central para encaminhar a desmobilização dos *contras* e sandinistas.

A ONUCA estabeleceu sede em Tegucigalpa, e direcionou 30 observadores militares que visitaram as capitais dos cinco países. Em todas as capitais foram criados escritórios

¹²⁶ Disponível em: <[http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081130043771988-1-16%20%20III%20REUNION%20ORDINARIA%20\(Costa%20Rica\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081130043771988-1-16%20%20III%20REUNION%20ORDINARIA%20(Costa%20Rica).pdf)>. Acesso em: 28/10/2013.

¹²⁷ O *Repertório de Práticas do Conselho de Segurança* foi publicado em 2007 pelo Departamento de Assuntos Políticos (Department of Political Affairs). O trecho do texto também pode ser encontrado em versão digital: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/89-92/89-92_05.pdf#page=58>. Acesso em: 02/12/2012.

¹²⁸ O Conselho de Segurança recebeu uma carta (S/20642) dos representantes dos cinco países centro-americanos em 31 de março de 1989, solicitando as medidas necessárias para aprovar uma missão de observação militar para monitorar a desmobilização das guerrilhas.

regionais, com exceção de San Salvador, por razões de segurança. O comandante da ONUCA, indicado pela Secretaria Geral da ONU, foi Agustín Quesada Gómez e os países que contribuíram com tropas foram Canadá, Colômbia, Espanha, Irlanda, Venezuela e República Federal da Alemanha (SORTO, 2001, p.229). Posteriormente, quando os mandatos da ONUCA foram renovados, houve substituições por um comandante canadense e novamente um comandante espanhol retornou a liderar a missão (ONU, 2007, p.130). A missão esteve em campo até 16 de janeiro de 1992.

Em 12 de dezembro de 1989, a Declaração de San Isidro Coronado¹²⁹, ou Esquipulas VI, resultou do encontro da cúpula dos presidentes que novamente apoiaram os trabalhos da CIAV e ONUCA. Nessa cúpula, a Nicarágua reiterou o comprometimento com as eleições e apoiou a desmobilização da resistência nicaraguense. Um elemento inovador registrado na declaração foi o envolvimento da Comunidade Econômica Europeia e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), quando ofereceram recursos com a finalidade de mobilizar missões técnicas para o programa de desmobilização de combatentes. O programa aprovado pela agência da ONU e entidade europeia recebeu o nome, tal como consta em Esquipulas VI, de “Plano Especial de Cooperação para a América Central” (Parágrafo 8º).

Enquanto evoluíam as negociações nicaraguenses para desmobilizar guerrilhas e, em contrapartida, existia a desmobilização dos *contras* estacionados perto da fronteira entre Nicarágua e Honduras, não se viu o mesmo progresso da FMLN. Parte da explicação esteve atrelada ao início do mandato do presidente Cristiani, no ano de 1989, e à natural resistência que a FMLN tinha em negociar com o governo da ARENA. Assim, resume-se da Declaração de Montelimar¹³⁰, ou Esquipulas VII, que os presidentes incentivaram os governos salvadorenho e guatemalteco a renovarem vigor com as negociações para pedir a desmobilização da FMLN e URNG.

Após a declaração presidencial de Montelimar, outros encontros geraram mais compromissos. Nas declarações presidenciais emitidas após a de Montelimar houve gradativa transição dos aspectos políticos do processo de paz para os compromissos de cooperação econômica entre os países. Esse foi o reflexo natural da implementação de Esquipulas II, sendo a cooperação econômica e o desenvolvimento parte do ponto 9 do acordo. Como foram

¹²⁹ Disponível em: <[http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081217477101989-12-12%20%20VI%20REUNION%20ORDINARIA%20\(Costa%20Rica\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081217477101989-12-12%20%20VI%20REUNION%20ORDINARIA%20(Costa%20Rica).pdf)>. Acesso em: 02/01/2014.

¹³⁰ Disponível em: <[http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081322143051990-4-2%20%20VII%20REUNION%20ORDINARIA%20\(Nicaragua\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081322143051990-4-2%20%20VII%20REUNION%20ORDINARIA%20(Nicaragua).pdf)>. Acesso em: 02/01/2014.

diversas as reuniões entre os presidentes, consigna-se todas as reuniões de cúpula no quadro abaixo, com cidades e datas, para melhor visualização da evolução do processo de Esquipulas:

Quadro 5: Cúpulas Presidenciais Centro-americanas (1986-1992)	
Esquipulas I	Guatemala, maio de 1986
Esquipulas II	Guatemala, agosto de 1987
Alajuela	Costa Rica, janeiro de 1988
Costa del Sol	El Salvador, fevereiro de 1989
Tela	Honduras, agosto de 1989
San Isidro de Coronado	Costa Rica, dezembro de 1989
Montelimar	Nicarágua, abril de 1990
Antigua	Guatemala, junho de 1990
Puntarenas	Costa Rica, dezembro de 1990
San Salvador	El Salvador, junho de 1991
Tegucigalpa	Honduras, dezembro de 1991
Managua	Nicarágua, junho de 1992
Ciudad de Panamá	Panamá, dezembro de 1992

Fonte: Elaboração própria.

Em Antigua¹³¹, o Panamá participou pela primeira vez como membro observador da reunião de cúpula. Neste encontro, o tom acusatório contra a Nicarágua deixou de existir porque houve eleições organizadas no país no início de 1990, sinalizando nova conjuntura política para os nicaraguenses e para os países vizinhos. Outro ponto favorável à Nicarágua foi o fato de terem chegado a reunião de Antigua com a conquista de terem desmobilizado 50% do exército (HARTO de VERA, 1991, p.230). Na sequência, em Puntarenas¹³², salientou-se que, além da declaração dos presidentes sobre o encaminhamento dos compromissos de Esquipulas II, os presidentes também produziram uma declaração sobre El Salvador, solicitando que a FMLN deixasse de atuar e iniciasse negociações e desmobilização (SORTO, 2001, p.223).

É certo que Esquipulas II e as reuniões dos presidentes foram conturbadas, com numerosas propostas e entraves. Mas, acima de tudo, seguiram com a firme finalidade de colocar fim a possibilidade de intervenção militar na Nicarágua, que era a pior opção para todos os países centro-americanos e talvez para os Estados Unidos. Assim, pode-se dizer que Esquipulas II encaminhou esse processo, mas era insuficiente para resolver questões

¹³¹ Declaração de Antigua está disponível em: <<http://www.sice.oas.org/SICA/CumbreAntigua90.pdf>>. Acesso em: 02/01/2014.

¹³² Declaração de Puntarenas está disponível em: <<http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4e7753a163b39declaracion.pdf>>. Acesso em: 02/01/2014.

específicas na Nicarágua, Guatemala e El Salvador. Nesse sentido, processos de mediação foram conduzidos pela ONU e pela OEA para que fosse possível alcançar uma solução definitiva¹³³. O Conselho de Segurança manifestou apoio a Esquipulas II e ao que foi acordado nas declarações presidenciais subsequentes (S/RES/637), em 27 de julho de 1989.

Em 25 de fevereiro de 1990, a ONU enviou uma missão para monitorar as eleições na Nicarágua, a pedido do governo do país. Ademais, registrou-se em publicação do Departamento de Informação Pública da ONU (1995, p.58) que a Organização enviou uma operação a El Salvador, em julho de 1991, para monitorar o cumprimento do acordo entre o governo salvadorenho e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional. Por último, também consta na referida publicação do Departamento de Informação Pública da ONU (1995, p.60-2) que houve empenho da Organização para monitorar a reconciliação nacional, promover o cessar fogo e acompanhar o cumprimento dos direitos humanos na Guatemala com o envio de uma operação em janeiro de 1997. Entende-se que essas operações de paz conformaram o ciclo de encerramento do que foi semeado por Esquipulas II.

Ao analisar as medidas da ONU no início dos anos 1990, Fox (2004) analisou que as ações promovidas pelo Conselho de Segurança consubstanciaram-se na tentativa de consolidar regimes políticos democráticos com uma série de medidas, como a organização de eleições; a promoção de processos de reconciliação nacional; o provimento de segurança interna – dando conseqüentemente estabilidade regional –; auxílio para a reconstrução das instituições políticas e recuperação econômica e social dos países. Essas ações enumeradas compõem uma espécie de padrão pelo qual o organismo internacional propunha soluções aos conflitos domésticos e para países que se recompunham de guerras civis.

A operação de manutenção de paz enviada a El Salvador (ONUSAL), em julho de 1991, e que permaneceu até 1995, ocorreu de acordo com o parâmetro descrito por Fox (2004). Um dos objetivos da ONUSAL era o envio do contingente militar para monitorar o cumprimento do acordo entre o governo de El Salvador e a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional. Eram pontos do mandato da ONUSAL: o cessar fogo, reformar e reduzir integrantes das forças armadas, criar uma nova força policial, reformar os sistemas judicial e eleitoral, verificar o cumprimento de respeito aos direitos humanos e prestar auxílio econômico e social ao país (S/RES/693).

¹³³ A solução definitiva vislumbrada por Estados Unidos era a desmobilização de guerrilhas e encaminhamento de eleições, o que foi compactuado pelas Organizações Internacionais.

Assim, num primeiro momento, o Grupo dos Oito e, posteriormente, as cúpulas centro-americanas foram muito importantes para encaminhar processos conjuntos de pacificação. É fato que o final da Guerra Fria também favoreceu o desfecho pacífico, pois, com o fim da União Soviética, os países aliados perderam força. Assim, o constante incentivo que vinha de Cuba também se tornou insustentável e as guerrilhas centro-americanas não teriam outra fonte de sustento logístico e catalisação de recursos.

No início dos anos 1990, coube à ONU e ao Conselho de Segurança ponderar especificamente as desavenças locais e nutrir os governos com assessorias de missões técnicas, recursos e mandatos especializados que finalizassem os processos de reconciliação nacional. O enviado especial da Secretaria Geral da ONU para El Salvador foi Álvaro de Soto, que iniciou o árduo diálogo entre FMLN e governo (HARTO de VERA, 1991, p.226).

CAPÍTULO 3

AS NEGOCIAÇÕES E OS ACORDOS DE PAZ PARA EL SALVADOR

Pretende-se neste capítulo explorar a evolução das negociações de paz para El Salvador descrevendo como foram conduzidas, onde existiram os impasses e, sobretudo, quais foram os interesses da FMLN e do governo salvadorenho ponderados sob os auspícios da ONU para alcançar a paz. Abordar-se-ão nas seções como os interesses das partes foram acomodados à construção do novo ordenamento pacífico, salientando o que foi aprovado e o que foi preterido. Buscar-se-á responder quais demandas externas e quais demandas internas foram incluídas nos acordos de paz e **se e de que maneira** esse concerto de interesses auxiliou para pôr fim à guerra civil e propiciar estabilidade política pós-conflito.

A respeito das demandas externas, refuta-se a afirmação de que essas negociações não foram acompanhadas pelos Estados Unidos, razão pela qual se utiliza entrevistas de funcionários da ONU e do governo dos Estados Unidos, bem como de atores locais, que enaltecem essa perspectiva ao longo da redação. Concentra-se essa abordagem, de maneira mais ostensiva, na última seção do capítulo na qual se apresentam evidências do interesse dos Estados Unidos em se manter presente, com a finalidade de monitorar o processo de negociações para El Salvador.

3.1. OS ANTECEDENTES DAS NEGOCIAÇÕES DE PAZ

Ocorridas de abril de 1990 a janeiro de 1992, no que se entende como desdobramento do contexto iniciado por Esquipulas II, as negociações entre FMLN e governo salvadorenho poderiam ter fracassado como tantas outras que as precederam se não fossem as singularidades desse momento. Álvaro de Soto foi o enviado pela Secretaria Geral das Nações Unidas (SGNU) para El Salvador durante os primeiros meses da ONUSAL, e também o principal mediador pela ONU das negociações entre governo salvadorenho e FMLN, tal como se antecipou no capítulo 2.

Pode-se afirmar que a prévia consulta de representantes da FMLN com Soto aconteceu no escritório da Organização Aviação Civil Internacional (OACI) em Montreal, em dezembro de 1989, quando a ONU ainda não estava formalmente como facilitadora dos diálogos do processo de paz (SOTO, 1996, p.1). O encontro aconteceu no Canadá, pois, segundo Soto, os representantes da FMLN não conseguiram visto para os Estados Unidos. A intenção do

encontro por parte dos representantes da FMLN era questionar quais seriam as possibilidades de atuação da Organização (mediação, bons ofícios) na hipótese do encaminhamento do processo de paz em El Salvador, bem como consultar o diplomata peruano sobre como seria possível neutralizar a interferência e preponderância dos interesses dos integrantes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), especificamente, dos Estados Unidos.

Sobre esse aspecto, Álvaro de Soto informou que era possível criar um “grupo de amigos”, representantes de delegações de países da Assembleia Geral da ONU, tal como já havia o precedente em outras negociações mediadas pela ONU para a solução de controvérsias. Assim, esse grupo de países deveria ser próximo de El Salvador e da FMLN (SOTO, 1996, p.2-6). O grupo de países que atuou como coadjuvante do processo de negociação pela SGNU foi: México, Venezuela, Colômbia e Espanha, o “Grupo e Amigos da Secretaria Geral” para El Salvador¹³⁴.

Outros atores internacionais somaram-se ao processo de conformação pacífica e foram importantes para pressionarem em momentos de impasse: Comunidade Europeia¹³⁵, o Congresso dos Estados Unidos¹³⁶, a administração do presidente George H. W. Bush, os países signatários de Esquipulas II e, novamente, o “Grupo e Amigos da Secretaria Geral”. Dos pontos de relutância entre governo e FMLN destacam-se as reformas militares e a reorganização do setor de segurança pública. Mudanças essas consignadas em emendas constitucionais (KARL, s.d., p.4).

¹³⁴ O grupo de "Amigos da Secretaria Geral" foi formalizado em julho de 1991. Entre esses, Soto destacou o México, que era o principal destino dos asilados políticos salvadorenhos na América Latina, razão essa que contribuiu para a criação de um dos escritórios da FMLN na Cidade do México. Soto também relatou que a Noruega se envolveu informalmente com o trabalho da SGNU para El Salvador, sem ser formalizado como parte do Grupo. Entre outras passagens da entrevista, Soto destacou que o presidente da Venezuela, Carlos Andrés Perés, era muito ativo dialogando previamente com o presidente de El Salvador e comandantes da FMLN, sendo a Colômbia bastante atuante no CSNU em 1989, quando estava como membro rotativo. A transcrição da entrevista de Álvaro de Soto (Jean Krasno, entrevistador), Nova Iorque, Estados Unidos, 9 abr 1996 está disponível em: <<http://ugspace.ug.edu.gh/bitstream/handle/123456789/2887/DE%20SOTO.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12/09/2013. Todas as entrevistas utilizadas nesse capítulo são fruto do projeto de registro de história diplomática da parceria da Yale University-ONU. O projeto desenvolveu-se com o procedimento da história oral, sendo os entrevistadores estudantes e professores de Yale e os entrevistados atores políticos salvadorenhos e de outros países e funcionários da ONU. Os arquivos em áudios e transcrições podem ser encontrados em: <<http://drs.library.yale.edu/HLTransformer/HLTransServlet?style=yul.ead2002.xhtml.xsl&pid=mssa.ms.1703&clear-stylesheet-cache=yes>>. Acesso em: 03/03/2013.

¹³⁵ A Comunidade Europeia (CE) era um dos principais financiadores do PNUD no programa de desmobilização de combatentes na América Central (NEGROPONTE, 2011, p.150).

¹³⁶ Marrack Goulding, funcionário da SGNU desde 1986 e chefe do departamento de operações de paz em 1992, afirmou que o Congresso dos Estados Unidos exerceu pressão sob os representantes estadunidenses da ONU para que o acordo de cessar fogo fosse assinado rapidamente durante a condução dos meses de negociação por Álvaro de Soto (GOULDING, 1998, p.59). A transcrição da entrevista de Marrack Goulding (James S. Sutterlin, entrevistador), Oxford, Inglaterra, 30 jun 1998, está disponível em: <http://s3.amazonaws.com/downloads2.unmultimedia.org/public/dhl_oral_history/transcripts/Goulding30Jun98TRANS.pdf>. Acesso em: 12/09/2013.

Possivelmente, a nova conjuntura internacional que se encaminhou após a Queda do Muro de Berlim também influenciou na conjuntura interna salvadorenha, agregando os atores políticos para dialogarem e buscarem alternativas para pôr fim à guerra civil. Nesse contexto, recordando o precedente de equilíbrio estratégico (capítulo 1), a FMLN buscou as melhores maneiras para encaminhar negociações no início dos anos 1990; parte da ARENA adotou posição política flexível e adepta às soluções pragmáticas, contrapondo-se à vertente que queria dar continuidade à guerra civil; e houve a inclusão de outros participantes (partidos políticos e líderes de movimentos sociais) no processo de paz, minimizando a dicotomia governo/FAES e FMLN para abrir espaço para um diálogo mais amplo (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, *passim*; LEVINE 1997, p.277-9).

Precede essa fase as conturbadas reuniões entre governo e FDR-FMLN para buscar uma solução para o término da guerra civil ao longo dos anos 1980. Tais encontros estavam imersos no contexto de engajamento da vitória militar amparada pela política externa dos Estados Unidos, o que fortaleceu a posição do governo de Duarte em insistir que a FDR-FMLN declarasse o cessar fogo e que os ex-combatentes constituíssem um partido político com a finalidade de concorrerem nas eleições como legítima força de expressão política, como apresentamos no capítulo 1.

Já nas eleições para a Assembleia Constituinte e presidenciais do início dos anos 1980, o candidato Napoleón Duarte pediu para as guerrilhas deixarem as armas e convidou-as a ingressarem nos processos eleitorais, formalizando-se como partido político (capítulo 1). Tal alternativa não foi a escolha da FDR-FMLN que visualizou essa opção como derrotista e conformada com o apoio político e militar que as FAES receberam dos Estados Unidos na estratégia resumida como “guerra-eleições-guerra” por Cuenca e Schwartz (1982, p. 338-9).

Na opinião do presidente salvadorenho Alfredo Cristiani (1989-1994), o presidente Duarte não tinha um plano de processo de paz para negociar com a FMLN, sendo as conversas que ele manteve com a FDR-FMLN aconteceram de maneira dispersiva e sugerindo colocá-los no rumo de engajamento político (via eleitoral) em detrimento da guerra revolucionária e deposição do governo, o que não aconteceu. Ademais, na visão do presidente, ele acrescentou que antes da ofensiva de 1989, a FMLN não tinha qualquer intenção em negociações de paz (CRISTIANI, 1997, p.2)¹³⁷.

¹³⁷ A transcrição da entrevista de Alfredo Cristiani (James S. Sutterlin, entrevistador), San Salvador, El Salvador, 25 jul 1997 está disponível em: <http://s3.amazonaws.com/downloads2.unmultimedia.org/public/dhl_oral_history/transcripts/Cristiani25Jul97TRANS.pdf>. Acesso em: 12/09/2013.

Sobre esse mesmo aspecto, Córdova Macías (1993, p.25) escreveu que, mesmo depois das eleições do início dos anos 1980, existiu resistência das FAES e do governo em negociar com a FDR-FMLN para não reconhecê-la como grupo político representativo, marginalizando os guerrilheiros e alegando que não negociar era a alternativa necessária para não violar a ordem estabelecida pela Assembleia Constituinte (1982-1983). Na verdade, trata-se de opção política pela continuidade da guerra civil, principalmente sabendo que muitos recursos viriam dos Estados Unidos para sustentar as FAES no confronto.

Em contraposição a visão do presidente Cristiani, Shafik Handal, um dos comandantes da FMLN, afirmou que a FDR-FMLN sempre apresentou propostas e buscou uma solução política para a guerra civil, formalizando-as por escrito e que eram entregues ao arcebispo de San Salvador, que as levava aos governos salvadorenhos desde 1981. Handal argumentou que Duarte as recebeu por diversas vezes e, em alguns momentos, mobilizou-se a participar de encontros (foram três) que, na opinião do comandante, eram reuniões com discussões vagas e pouco propositivas quanto ao fim do conflito (HANDAL, 1997, p. 10-11)¹³⁸.

No contexto da política doméstica dos Estados Unidos, enfatiza-se que a opção da administração Reagan não foi consenso. Quanto mais fracassos foram acumulados ao longo da guerra civil, maiores foram as divergências entre os atores políticos das diferentes esferas de poder, principalmente no Legislativo dos Estados Unidos. Assim, muitos exerceram pressão e passaram a apoiar iniciativas pacíficas e acordos regionais para a América Central, tal como Contadora e Esquipulas. Arnson (1987, p.123-124) afirmou que essa defesa era oriunda, sobretudo, dos congressistas democratas. Por outro lado, outros democratas da Câmara dos Deputados, como Clarence D. Long, tinham diferente opinião. O democrata Long afirmou que foi um erro político os Estados Unidos envolverem-se na guerra civil de El Salvador. Contudo, uma vez imersos na questão, seria outro erro político os Estados Unidos deixarem de estar envolvidos politicamente com a guerra civil¹³⁹.

Em 23 de janeiro de 1989, a FMLN emitiu um comunicado – “Proposta da FMLN para converter as eleições em uma contribuição para a paz” – sinalizando a vontade política para dialogar. Córdova Macías (1993, p.27) afirmou que esse pedido foi reflexo mais da

¹³⁸ A transcrição da entrevista de Shafik Handal (Jean Krasno, entrevistador), San Salvador, El Salvador, 19 jun 1997 está disponível em: <http://s3.amazonaws.com/downloads2.unmultimedia.org/public/dhl_oral_history/transcripts/Handal19Jun97TRANS.pdf>. Acesso em: 08/08/2013.

¹³⁹ Entrevista de Clarence D. Long concedida ao jornalista Martin Tolchin. "Working Profile: Rep. Clarence D. Long, Shaping a Response to the 'Mistake' in El Salvador" *The New York Times*, 22 abr 1983, p. A16. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1983/04/22/us/working-profile-shaping-response-to-the-mistake-in-el-salvador.html>>. Acesso em: 08/12/2013.

natureza interna do conflito do que de fatores externos, como o enfraquecimento ideológico do comunismo em alguns países da Europa do Leste, da União Soviética ou das derrotas sandinistas nas eleições da Nicarágua, levando a FMLN a não ter apoio externo e resolver optar pela negociação.

Portanto, na visão de Córdova Macías (1993, p. 31-3), a FDR influenciou a FMLN no processo de possível participação das próximas eleições em 1994, pois a FDR distanciou-se da FMLN e uniu-se a outras coligações e partidos formando a Convergência Democrática, que concorreu nas eleições presidenciais de março de 1989. Muito desse incentivo veio da Comissão de Relações Exteriores do Senado dos Estados Unidos em conversas com Guillermo Ungo (Movimento Nacional Revolucionário – MNR, integrante da FDR) e outros integrantes de grupos políticos de esquerda, mas não combatentes em El Salvador. Esse foi um claro esforço do Senado para enfraquecer a opção armada e a FMLN, além de incentivar o encaminhamento de formalização de partidos políticos para concorrer às eleições.

Na verdade, defende-se que a mudança da administração de Ronald Reagan para a de George H. W. Bush¹⁴⁰, que não apoiou a continuidade do financiamento para a guerra civil, é o fator significativo, e que influenciou a FMLN a ter postura inclinada ao diálogo. Ademais, em fevereiro de 1989, o presidente Bush enviou para San Salvador o seu vice-presidente, Dan Quayle, para exigir que os assassinatos promovidos pelos esquadrões da morte cessassem. Quayle afirmou que o apoio de Washington dependeria do esforço do governo salvadorenho e das FAES em zelar pelos direitos humanos no país¹⁴¹.

Sobre essa visita, o assistente do Departamento de Estado para assuntos interamericanos entre os anos 1989 e 1993, Aronson (1997, p.4) recordou que o vice-presidente dos Estados Unidos confrontou as FAES quanto ao incidente em San Sebastian, em 21 de setembro de 1988, quando 10 camponeses detidos foram executados por um oficial militar salvadorenho¹⁴², e exigiu que houvesse investigação e punição aos envolvidos. Ademais, Quayle deixou a clara mensagem de que ansiava ver o avanço do processo de

¹⁴⁰ Apesar de fazerem parte do mesmo governo, o presidente Reagan era líder da ala mais conservadora do Partido Republicano, enquanto o vice-presidente Bush era representante do setor moderado. A diferença entre esses dois segmentos ficou evidente na conduta da política externa para El Salvador (LEOGRANDE, 1990, p.595).

¹⁴¹ ULLMANN, O. "Quayle warns El Salvador on human rights". *Philly.com*, 04 fev 1989. Disponível em: <http://articles.philly.com/1989-02-04/news/26152854_1_vice-president-quayle-human-rights-rights-abuses>. Acesso em: 24/01/2014.

¹⁴² COMISSÃO DA VERDADE PARA EL SALVADOR. "From Madness to Hope: the 12-year war in El Salvador". Disponível em: <www.usip.org/sites/default/files/file/ElSalvador-Report.pdf>. Acesso em: 24/01/2013.

negociações no país¹⁴³. Os congressistas, em específico, aqueles do Subcomitê de Assuntos Hemisféricos da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, organizaram diversas sessões para debater como encaminhar o processo de paz e melhor assistir aos direitos humanos (COMITÊ DE RELAÇÕES EXTERIORES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, jan-fev 1990; out-nov 1991; jun-jul 1992; mar1993).

Sobre as consultas para viabilizar o processo de paz a ser acompanhado pela ONU, breves encontros entre FMLN e governo de El Salvador aconteceram em três momentos. Essas reuniões não foram aquelas nas quais a ONU atuou como mediadora formalmente aceita pelas partes. Contudo, Álvaro de Soto acompanhou informalmente essas negociações e propôs esclarecimento sobre como a Organização poderia interceder pelas partes, de modo a permitir que FMLN e governo de El Salvador alcançassem o cessar fogo (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.16-17). Esses encontros aconteceram de 13 a 15 de setembro de 1989, na capital do México; entre os dias 16 e 17 de outubro de 1989, em San José, Costa Rica; e de 20 a 21 de novembro de 1989, em Caracas, Venezuela.

A primeira reunião formalizou a vontade das partes em conduzir diálogos que possibilitassem alternativas para o cessar fogo. Respectivamente, o segundo encontro, em San José, foi o momento em que cada uma das partes apresentou essas propostas. Por fim, a terceira ocasião foi a mais tumultuada e não houve entendimento e condições propícias ao diálogo. Isso porque a FMLN fez uma ofensiva em 11 de novembro de 1989. O ataque atingiu as residências do presidente da República e do presidente da Assembleia Legislativa, além das brigadas da infantaria do exército e da Polícia Nacional¹⁴⁴. Entende-se que o objetivo da FMLN com os ataques era realizar uma demonstração de força, contrariando as declarações de políticos e comentaristas nos Estados Unidos sobre o gradativo enfraquecimento da guerrilha salvadorenha, já que o apoio externo não existiria mais por parte da União Soviética, ou indiretamente, por parte da Nicarágua, após a Queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989 (LEOGRANDE, 1990, p.610).

Em retaliação a ofensiva da FMLN, seis jesuítas foram assassinados, em 16 de novembro de 1989, sendo um deles o reitor da Universidade Centro-americana (UCA). Primeiramente, as mortes foram acusadas como sendo de autoria da FMLN, algo que remonta

¹⁴³ A transcrição da entrevista de Bernard Aronson (Jean Krasno, entrevistador), Washington D.C, Estados Unidos, 09 out 1997 está disponível em: <http://s3.amazonaws.com/downloads2.unmultimedia.org/public/dhl_oral_history/transcripts/Aronson09Oct97TRANS.pdf>. Acesso em: 08/08/2013.

¹⁴⁴ Disponível em: <<http://www.cja.org/article.php?id=471>>. Acesso em: 08/12/2013.

o cenário do assassinato do Arcebispo Romero, em 1980¹⁴⁵. Todavia, meses depois, a responsabilidade pelos assassinatos na UCA, em 1989, foi atribuída aos militares participantes dos esquadrões da morte¹⁴⁶.

No primeiro encontro, em setembro de 1989, o presidente Alfredo Cristiani e o comandante da FMLN reuniram-se na Cidade do México para tentar negociar o fim da guerra civil¹⁴⁷. O encontro esteve fadado ao fracasso, pois os integrantes da FMLN exigiram que o diálogo não tivesse condições preestabelecidas para os guerrilheiros cumprirem, como havia sido feito no decorrer dos anos 1980, o que foi negado pelo presidente da ARENA (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.17). Nessa mesma reunião, foi apresentada a proposta de que os próximos encontros fossem mediados por um funcionário indicado pela ONU, o que foi aceito por ambas as partes. Assim, sabendo da concordância, os secretários-gerais da ONU e da OEA apontaram o mesmo nome, Álvaro de Soto, como o indicado pelas duas organizações para conduzir as negociações em El Salvador.

A OEA não foi Organização atuante no processo de paz, pois a preferência era de que a ONU fosse a principal instituição a conduzir o processo juntamente com o “Grupo e Amigos da Secretaria Geral”. Essa opção minimizou a influência de outros países nas negociações, reduzindo o risco de tumultos e politização do processo de paz que pouco auxiliaria para conformar assinaturas. Esse receio remonta ao que foi Contadora e, principalmente, ao acordo alcançado e a intenção de afastar os Estados Unidos da iniciativa

¹⁴⁵ A Arquidiocese da Igreja Católica em San Salvador sempre foi de posição conservadora. Todavia, os padres assassinados eram progressistas, proferiam sermões contrários aos atos de violência das guerrilhas e de grupos paramilitares (BETANCES, 2007, p.90-1). Assim, entende-se, em primeiro lugar, que os assassinatos programados pelos líderes dos esquadrões da morte contra os padres progressistas eram uma espécie de retaliação para provocar o medo e o silêncio nos demais padres de mesma posição. Ademais, afirmou Betances (2007, p.92-3), os esquadrões da morte não aceitavam que os padres progressistas continuassem a apoiar a posição da FMLN desde o início da guerra civil: resolver o conflito pelo caminho das negociações. Como a FMLN fez a ofensiva, em 1989, para demonstrar poder e forçar o caminho das negociações mais favoráveis aos pontos suscitados pela FMLN, os esquadrões da morte também programaram os assassinatos dos padres na UCA para sinalizar que o caminho das negociações não era bem-vindo.

¹⁴⁶ GRUSON, L. "6 priests killed in a campus raid in San Salvador". *The New York Times*, 17 nov 1989. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1989/11/17/world/6-priests-killed-in-a-campus-raid-in-san-salvador.html>>. Acesso em: 08/12/2013.

¹⁴⁷ Blanca Antonini, que foi escolhida para supervisionar os trabalhos da Comissão de acompanhamento da implementação dos acordos de paz (COPAZ), afirmou que o presidente Alfredo Cristiani, tão logo assumiu o cargo em 1989, já declarou estar disposto a negociar com a FMLN para chegar a um acordo de paz e convidou a FMLN para rodadas de negociação que aconteceram no México e na Costa Rica. Antonini afirmou que o presidente Cristiani convidou um representante da OEA e da ONU para acompanharem as sessões e enfatizou que, até aquele momento, nenhuma das organizações multilaterais havia tomado a iniciativa do processo de paz. Ademais, ela interpretou que a ofensiva da FMLN em novembro de 1989, era um sinal de que a guerrilha queria mais e melhores condições para negociar com o governo de Cristiani (ANTONINI, 1997, p.3-4). A transcrição da entrevista de Blanca Antonini (Jean Krasno, entrevistador), Nova Iorque, Estados Unidos, 30 jul 1997 está disponível em: <<http://ugspace.ug.edu.gh/bitstream/handle/123456789/2764/Antonini.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08/08/2013.

do Grupo de Lima, como avaliado no capítulo 2. A presença de poucos atores internacionais foi considerada suficiente para assegurar maior estabilidade no processo negociador conduzido pela ONU (LEVINE, 1997, p.248-9).

Outra razão apontada por Goulding (1998, p.54-6), era a de não repetir a competição entre as duas Organizações no desfecho do processo de paz, tal como aconteceu na Nicarágua. O secretário-geral da OEA, João Baena Soares, vislumbrou que possivelmente haveria a aprovação de uma operação de paz da ONU para El Salvador. Assim, era melhor que a ONU fosse a instituição mentora dessas negociações. Todavia, entende-se da entrevista que a condução dos processos de paz pela ONU foi aceita pela OEA com certa relutância por não obter o mérito político nesse processo. Retomando as palavras de Goulding (1998, p.54-5), como naturalmente o fim da guerra civil em El Salvador presumiria o envio de uma operação de paz, a ONU foi a instituição que acompanhou o processo com a anuência da OEA.

Em outubro do mesmo ano, em San José, Costa Rica, o segundo encontro entre governo e FMLN aconteceu observado pelo enviado das duas organizações (ONU e OEA)¹⁴⁸ (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.17; WHITFIELD, 1999, p.263). Nesse momento, a FMLN levou cinco pontos para a mesa de negociações: reforma da Constituição, profissionalização das forças armadas, medidas para o fim da repressão e restauração das plenas liberdades democráticas, reforma do sistema judicial e medidas econômicas que pudessem interromper a confrontação política e social (LOSADA, 1990, p. 447 apud CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.39).

Com a proposta da FMLN, o processo de paz ganhou novo elã. Para um dos comandantes da FMLN, Joaquín Villalobos, a “Proposta da FMLN para converter as eleições em uma contribuição para a paz”, de 23 de janeiro de 1989, sinalizou que os novos tempos não poderiam mais ser norteados por disputas ideológicas e que a FMLN deveria ter foco mais pragmático, como apoiar a desmilitarização e a democratização do país. Logo, não se tratava mais de compartilhar o poder, mas de construir uma “verdadeira democracia em El Salvador” (VILLALOBOS, 1989 apud CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.28). Nesse aspecto, os dirigentes da FMLN não aceitaram a imposição de um acordo de paz por parte do governo salvadorenho. Para haver evolução no processo, a mediação da ONU foi essencial para dirimir extremismos das partes. O presidente Cristiani formalizou o pedido de participação da ONU

¹⁴⁸ Shafik Handal era o comandante da FMLN, juntamente com mais quatro colegas. Nessa reunião de Costa Rica, Shafik Handal confirmou que Álvaro de Soto participou como observador acompanhado da secretária, a venezuelana Blanca Antonini (HANDAL, 1997, p. 1).

ao secretário-geral nas negociações de paz, em visita realizada em janeiro de 1990. A FMLN já havia enviado uma carta¹⁴⁹ ao secretário-geral fazendo o pedido (SOTO, 1996, p.5). Como a Secretaria Geral reconheceu apenas a parte legal e legítima das partes em litígio, o que contou formalmente para a ONU foi a visita do presidente Alfredo Cristiani.

Outro aspecto importante da nova postura da FMLN foi o fato de que seus dirigentes tinham um projeto político do que se pretendia consolidar no país após as negociações de paz. Tal projeto retomou as origens do que levou o movimento do camponês Martí a alimentar o ideal de mudança no início do século XX. Isso ficou claro no “Informe à Nação”, em 24 de setembro de 1990, quando se defendeu uma “revolução democrática”, justificada pelo ímpeto de pôr fim “ao poder político e econômico hegemônico dos militares e das grandes famílias oligárquicas”, tendo como as principais mudanças reivindicadas nessa proposta da FMLN a “desmilitarização total” da sociedade, nova ordem econômico-social, democratização, resgate da soberania (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p. 29). Pode-se inferir das palavras registradas nesse informe que, se o processo de paz também contemplasse os pontos solicitados pela FMLN, a guerrilha concordaria com a desmobilização e a opção de competirem nas eleições presidenciais para tentar colocar em prática o seu projeto político.

Por outro lado, Córdova Macías (1993, p.30) também apontou alguns erros políticos da FMLN quando apresentado o informe, tais como pedir para que o presidente Cristiani anunciasse seu governo como de transição e não definir um líder do governo com quem negociar com a FMLN durante o processo de paz. Para Córdova Macías, o primeiro pedido da FMLN era um erro político, pois o presidente Cristiani havia sido eleito no pleito de março de 1989, não cabendo questionar legitimidade ou pedir para o governo declarar-se como transitório. Ao mesmo tempo, não sinalizar uma liderança do governo com quem dialogar deu muita liberdade ao presidente Cristiani para escolher lideranças mais conservadoras, e até mesmo comandantes das FAES, pouco propensas a ter um efetivo diálogo com os comandantes da FMLN, o que dificultaria o processo de paz.

Comparando o processo de Esquipulas II com o que foi conduzido em El Salvador, entende-se que a desmobilização das guerrilhas era ponto importante nos dois processos. O

¹⁴⁹ Ruben Zamora, líder da FDR, afirmou que a necessidade do envolvimento da ONU era para dar credibilidade, seriedade e legitimidade ao processo de paz. Nesse sentido, tanto em âmbito interno (El Salvador) e externo (comunidade internacional), não se duvidaria que as partes realmente estivessem comprometidas a chegarem ao acordo de paz e fim da guerra civil (ZAMORA, 1991, p.4). A transcrição da entrevista de Ruben Zamora (James S. Sutterlin, entrevistador), San Salvador, El Salvador, 24 jul 1997 está disponível em: <[http://ugspace.ug.edu.gh/bitstream/handle/123456789/2919/ZAMORA\(IBM\).pdf?sequence=1](http://ugspace.ug.edu.gh/bitstream/handle/123456789/2919/ZAMORA(IBM).pdf?sequence=1)>. Acesso em: 08/08/2013.

comunicado da FMLN sinalizou concessões e acredita-se que isso inevitavelmente foi pensado para induzir concessões por parte do governo Cristiani. Afinal, não seria possível conciliar interesses se a postura mantivesse verticalizada. Ademais, era imprescindível desmobilizar também o aparato repressor do Estado salvadorenho se ambas as partes almejavam viver futuramente em convívio minimamente estável e pacífico.

Por parte do presidente Alfredo Cristiani, ele retratou o início das negociações como a iniciativa que partiu do governo salvadorenho, sendo aceita pela FMLN, restringindo esse processo de paz às motivações internas e não às externas. Logo, Cristiani minimizou qualquer influência do Grupo de Contadora ou Esquipulas II na vontade da FMLN de negociar a paz:

Nós oferecemos o processo de paz e, como todos pensavam, a FMLN disse sim. Aconteceram dois encontros. Um em setembro, no México, que foi o primeiro, e o segundo em outubro, na Costa Rica. Duas semanas depois eles lançaram a maior ofensiva dos últimos doze anos de guerra e isso foi obviamente um sinal de que não existia intenção alguma de acordo de paz. O que eles queriam era a tomada do poder por vias militares. Assim, mesmo que possa haver alguma correlação entre as nossas negociações e o processo de paz do Plano Arias, isso não aconteceu antes da ofensiva da FMLN, eu acredito, quando realmente uma orientação mais séria aos acordos políticos surgiu. Eu penso que Contadora teve uma série de contribuições, mas eu penso que Contadora era o ponto de partida de Esquipulas de certa forma. Era necessário fazer de Esquipulas um esforço mais autônomo, quando falamos da região centro-americana. Contadora tinha países de fora da região envolvidos. Eu acredito que Esquipulas II criou pressão política para a democratização e para o fim dos conflitos armados. Como você provavelmente sabe, a FMLN queria estar distante de Esquipulas II o quanto fosse possível, dizendo que não era um esforço político sério e adequado. Eles sempre tentaram dar descrédito ao esforço de Esquipulas II. Mas, eu acredito que Esquipulas II realmente gerou, regionalmente falando, pressão o suficiente para negociações bem sucedidas. Especialmente depois da ofensiva, Ortega não pôde mais negar o seu envolvimento com a guerra salvadorenha e essa estrutura de Esquipulas II colocou mais pressão na FMLN¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Traduzido com adaptações: “(...) we offered the peace process and as everybody thought, the FMLN said yes. There were two meetings. One in September in Mexico, which was the first, and the second in October in Costa Rica. Two weeks later they were launching the biggest offensive of the twelve-year war and it was very obvious that they really had no intention of reaching any agreement. What they were looking for was a military takeover of power. So I think that even though there maybe was a link in our negotiations and the Arias Plan, it wasn't until after that offensive that the FMLN, I think, really gave it a thought about being serious in looking for political agrément. I would think Contadora had a lot of bearing, but I think that Contadora was the starting point of Esquipulas, in a sense. Making Esquipulas a more autonomous effort when speaking about the Central American region. Contadora had countries outside of the region involved. I think that Esquipulas II created a political pressure for democratization, for the end of armed conflict. As you probably know, the FMLN wanted to stay away from Esquipulas II as much as possible, saying that it was not a sincere and worthy effort. They always try to discredit the Esquipulas II effort. But I think it did generate, regionally speaking, enough pressure for the negotiations to be successful. Especially after the offensive, Ortega could no longer deny his involvement with the Salvadorian war and him backing out of it within the Esquipulas II framework put more pressure on the FMLN”. Alfredo Cristiani (James S. Sutterlin, entrevistador), San Salvador, El Salvador, 25 jul 1997.

Interessante que esse trecho da entrevista enalteceu todas as ações do presidente da ARENA, como a participação e assinatura dos acordos de Esquipulas II e aqueles outros que os sucederam, minimizando a importância de outros atores internacionais e enfatizando que a FMLN somente buscou a negociação depois de demonstrar força militar. Em nenhum momento, o presidente Cristiani mencionou o incidente na UCA, bem como a autoria do ato, e enfatizou sempre que o governo é que deu a chance para o início das negociações de paz. Ademais, na mesma entrevista, Cristiani reconheceu que o contexto externo com a Queda do Muro de Berlim enfraqueceu a luta armada salvadorenha, já que a alternativa soviética esmoreceu e não havia esperanças de manter a luta armada como alternativa política em El Salvador. Logo, na visão de Cristiani, as negociações de paz foram a única alternativa política para a FMLN.

O mesmo acadêmico que procedeu com a entrevista de Alfredo Cristiani, James S. Sutterlin, foi aquele que entrevistou Marrack Goulding, em 1998. Quando Sutterlin perguntou sobre a posição do presidente como entusiasta do processo de paz na entrevista concedida no ano anterior, Marrack Goulding respondeu que a FMLN é quem tinha real interesse em negociar a paz. Quando informado por Sutterlin sobre a declaração do presidente Cristiani, Goulding disse que não se surpreendeu que o presidente quisesse apresentar a versão de que o governo salvadorenho é quem teve o entusiasmo inicial pelo processo de paz. Outro aspecto interessante da entrevista foi a busca pela confirmação se existia favorecimento da ONU à FMLN no curso das negociações conduzidas por Álvaro de Soto. Goulding confirmou que era verdade que os representantes da ONU tinham maior empatia pelos interlocutores da FMLN do que pela equipe de representantes do governo salvadorenho, “com uma ou duas exceções” (GOULDING, 1998, p.71).

Entende-se que o referido apoio a FMLN era muito mais do que uma questão de empatia por parte da ONU, pois o governo salvadorenho naturalmente era resistente à condução das negociações de paz. Essa postura foi sustentada desde o início da guerra civil, quando as iniciativas de diálogo propostas pela FDR-FMLN não passaram de encontros formais. A guerra civil se prolongou e a alternativa militar foi perseguida. Enquanto o governo salvadorenho sustentou tal postura em 1989, os funcionários da ONU buscaram persuadir a FMLN a participar das negociações formalmente mediadas pela ONU. Como o governo salvadorenho era aquele com o monopólio legítimo da violência, e isso não incluiu os esquadrões da morte, se a FMLN resolvesse continuar nas negociações, seria mais fácil para a ONU convencer o governo que a alternativa militar não era a mais viável. Nesse

sentido, ambas as partes seriam conduzidas a fazer concessões e chegar ao cessar fogo. Logo, entende-se que a postura da ONU descrita anteriormente está muito mais ligada ao pragmatismo da condução do processo para se chegar à paz.

Sobre o contexto internacional e os efeitos para a América Central, o impacto das eleições na Nicarágua para El Salvador, as motivações das ofensivas militares da FMLN e as negociações de paz, um dos comandantes da FMLN, Shafik Handal (1997, p.3-4) argumentou:

Aquelas eleições da Nicarágua surgiram na administração estadunidense, no governo e na cúpula militar salvadorenha daquele tempo. Havia a convicção de que os resultados contrários à Frente Sandinista, e a respectiva saída desse governo, debilitariam sucessivamente a FMLN em El Salvador. Em consequência, acreditaram que ainda poderíamos ser derrotados militarmente, logo, na mesa de negociações deveriam ganhar tempo, evitando a conclusão de acordos decisivos.

Igual análise haviam feito os mesmos sujeitos no ano anterior, amparados no motivo da crise com a derrubada do bloco socialista na Europa Oriental para recusarem a proposta de solução política que a FMLN apresentou em janeiro-fevereiro de 1989. Acreditaram também que os acontecimentos europeus orientais debilitariam e fariam que a FMLN fosse passível de derrota militar. Todavia, essa hipótese não se comprovou já que, justamente no momento que caía o muro de Berlim, nós elaboramos a maior ofensiva militar de toda a guerra, iniciada no dia 11 de novembro desse ano. Foi precisamente por isso que essa ofensiva fez possível o início da negociação.

Assim, com as eleições na Nicarágua fizeram renascer a ideia de alargar o conflito na espera que isso nos deteriorasse. Esta, creio eu, foi a razão de que depois de 21 de maio, em Caracas, quando agenda e calendário foram estabelecidos, não se pôde avançar as negociações no tema das Forças Armadas, medular e decisivo, durante os meses seguintes. Foi necessário demonstrar novamente a falsidade daquele argumento para o qual lançamos outra grande ofensiva em novembro de 1990¹⁵¹.

¹⁵¹ Traduzido com adaptações: “Aquellas elecciones de Nicaragua en la administración estadounidense, en el gobierno y la cúpula militar salvadoreña de aquel tiempo, la convicción de que sus resultados contrarios al Frente Sandista y su salida del gobierno debilitarían sucesivamente al FMLN en El Salvador, en consecuencia creyeron que aún podíamos ser derrotados militarmente y, por tanto, en la mesa de negociación debían ellos ganar tiempo, evitando la conclusión de acuerdos decisivos. Igual análisis habían hecho esos mismos sujetos el año anterior, con motivo de la crisis y derrumbe del bloque socialista de Europa Occidental, para rechazar la propuesta de solución política que el FMLN presentó en enero-febrero de 1989. Creyeron también que los acontecimientos europeo orientales debilitaban y hacían derrotable militarmente al FMLN. Pero esa hipótesis no se comprobó, ya que justo en el momento em que caía el muro de Berlín, nosotros desarrollamos la más grande ofensiva militar de toda la guerra, iniciada el 11 de noviembre de ese año. Fue precisamente por ello que esa ofensiva hizo posible el inicio de la negociación. Así, pues las elecciones en Nicaragua hicieron renacer la idea de alargar el conflicto en espera que nosotros nos deterioráramos. Esta, creo yo, fue la razón de que, después del acuerdo de Caracas del 21 de mayo estableciendo agenda y calendario, no pudiera avanzar la negociación en el tema Fuerza Armada, medular y decisivo, durante los meses siguientes. Se hizo necesario para nosotros demostrar nuevamente la falsidade de aquel argumento, para lo cual lanzamos otra gran ofensiva en noviembre de 1990”(HANDAL, 1997, p.3-4).

Além do contexto acima descrito, interessante salientar que Shafik Handal afirmou que a FMLN não foi contrária à iniciativa diplomática do Grupo de Contadora, pois entendiam que esse esforço visou propor a solução política para o fim da guerra contrainsurgente na Nicarágua e, uma vez que desse certo nesse país, poderia ser estendida para El Salvador e Guatemala. O que ele argumentou é que existiu clara oposição dos Estados Unidos à iniciativa de Contadora, sendo que houve grande esforço para que não se chegasse a uma real proposta de paz. Ao final, ele comentou que os Estados Unidos conseguiram desmobilizar Contadora e confirmou que a FMLN não estava de acordo com o que era assinado em Esquipulas, porque as reuniões presidenciais marginalizaram a opinião ou consulta da FMLN quando o que seria implementado deveria ser cumprido por ela verticalmente. Outras informações pertinentes da entrevista de Handal foram as confirmações da existência de escritórios de representação política diplomática da FMLN na Cidade do México, em Nova Iorque e em Washington. Havia mais escritórios em outras cidades dos Estados Unidos numa rede de solidariedade à luta da FMLN. Porém, o ex-comandante enfatizou que não partiam desses escritórios séria movimentação política da FMLN (HANDAL, 1997, passim).

Sobre a inclusão de novos atores sociais e partidos políticos nas negociações do processo de paz, Córdova Macías (1993, p.35-6) comentou que a criação do foro interpartidário estava responsável pelo diálogo entre os partidos políticos, com a finalidade que chegassem a novas propostas quanto a reformas no país. A mais significativa delas foi a revisão e reforma da legislação eleitoral, principalmente quanto ao problema de registro de votos. Assim, foi possibilitada a ampliação do cadastro e atualização do registro de eleitores, revisão e auditoria dos partidos políticos, a manutenção do caráter livre e secreto do voto. Outro ponto relevante sustentado pela Comissão Interpartidária (foro interpartidário) era a reforma judicial, visando alcançar processos jurídicos não politizados e que permitissem a condenação de envolvidos com violações de direitos humanos.

Independente do contexto interno, afirma-se que a maior reflexão de todos esses acontecimentos e das responsabilidades com os desdobramentos da guerra civil era dos Estados Unidos. O ano de 1989 foi fundamental para provocar essa reflexão, principalmente o que aconteceu no final do ano, quando as surpresas da ofensiva militar da FMLN e os assassinatos dos padres jesuítas deixaram claro que a situação poderia ficar fora de controle, caso as negociações de paz não avançassem.

Como parte das reuniões de cúpula entre Estados Unidos e União Soviética que

aconteceram desde a gestão do presidente Carter, os representantes desses países, respectivamente George H. W. Bush e Mikhail Gorbachev, encontraram-se em Malta, nos dias 2 e 3 de dezembro de 1989, logo após a Queda do Muro de Berlim. Entre outros assuntos referentes ao suposto fim da Guerra Fria¹⁵², os líderes formalizaram a necessidade desses países de empenharem-se em apoiar uma solução política para a América Central, evitando a escalada militar nos países do istmo (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.17). Tal intenção foi importante, pois isolou a guerra civil de El Salvador do contexto bipolar e situou a solução do problema em âmbito doméstico e por meio da ajuda das organizações multilaterais.

Assim, pela primeira vez, funcionários estadunidenses começaram a estudar a possibilidade de encaminhar negociações. O chefe do Comando Sul, General Maxwell R. Thurman, foi chamado numa sessão do Senado para dar sua opinião, o que era de extrema importância pelo fato dele ter sido o comandante do *U.S. Military Group*, em 1981. Quando interpelado sobre a possibilidade dos 60 mil militares salvadorenos ganharem a guerra civil eliminando os guerrilheiros, ele respondeu “Eu acho que eles não são capazes de fazer isso”¹⁵³. Ademais, o próprio general admitiu que a guerra deveria acabar por meio do diálogo na mesa de negociações¹⁵⁴. Concomitante a esse acontecimento, o Departamento de Estado pediu ao secretário-geral da ONU que conduzisse o procedimento de bons ofícios para mediar as negociações entre o governo e a FMLN (LEOGRANDE, 1990, p. 612).

Portanto, pode-se perceber que foi a primeira vez que os interesses convergiram: tanto os Estados Unidos quanto a FMLN queriam a paz. Logo, o esforço concertado deveria ser feito com o governo salvadorenho e FAES para facilitar esse processo porque eram os mais relutantes às mudanças. A ajuda militar dos Estados Unidos continuou, mas a aprovação do montante aprovado pelo Congresso foi reduzida pela metade. Em 19 de outubro de 1990, o Senado aprovou a redução do orçamento militar para El Salvador em 50%, vigente para o ano fiscal de 1992. Assim, quando o pedido do governo salvadorenho foi de 85 milhões de

¹⁵² Considera-se que o fim da União Soviética consolida o fim da Guerra Fria em 1991.

¹⁵³ “The General lays it on the line”. *Los Angeles Times*, 12 fev 1990. Disponível em: <http://articles.latimes.com/1990-02-12/local/me-422_1_el-salvador>. Acesso em: 08/12/2013.

¹⁵⁴ Outra opinião a respeito da cobertura da mídia dos Estados Unidos sobre a polêmica que circulou a atuação do *U.S. Military Group*, atuação duramente criticada por cidadãos do país que não apoiavam a decisão do Executivo e criticavam as aprovações de orçamento militar pelo Legislativo, está contemplada na publicação de outro integrante da missão, John D. Waghelstein (1985). Na publicação, Waghelstein escreveu que o *U.S. Military Group* estava apenas para prover treinamento militar e que os cidadãos estadunidenses críticos não tinham ideia das atrocidades que aconteciam no país. Acredita-se que a publicação de Waghelstein aborda um aspecto, o militar. Todavia, o apoio dos Estados Unidos não inibiu a atuação dos esquadrões da morte, logo, esse foi o principal descontentamento daqueles que estavam contrários às sucessivas aprovações de orçamento militar para El Salvador.

dólares, o montante ofertado pelos Estados Unidos foi de 42,5 milhões (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.48).

Ademais, a emenda de lei do Senado, aprovada pela Câmara dos Deputados e conhecida como Dodd-Leahy (democratas), condicionou como deveria ser o comportamento das duas partes na negociação, afirmando que o descumprimento poderia levar o presidente Bush a retomar o elevado volume do orçamento de ajuda militar para El Salvador, o que seria um retrocesso ao processo de paz. As condições para a ruptura eram: quando a FMLN deixasse de negociar de boa fé; recusasse a mediação da ONU; refutasse aceitar um plano do secretário-geral das Nações Unidas para um acordo de paz; adquirir armas letais vindas de fora do país; e lançar uma ofensiva contra a segurança do governo. Por parte do governo salvadorenho, as três primeiras condições da FMLN se repetiam ao governo, acrescidas da exigência para que houvesse profissionalismo para investigar e punir os responsáveis pela morte dos padres jesuítas¹⁵⁵.

3.2. AS NEGOCIAÇÕES DE PAZ PARA O FIM DA GUERRA CIVIL

Em janeiro de 1990, o secretário-geral da ONU reuniu-se com o presidente Cristiani propondo-lhe que aceitasse novamente dialogar com a FMLN, assistido pelo indicado da ONU e da OEA. Uma vez que existiu a concordância, o presidente Cristiani sugeriu que o papel do mediador fosse apenas de bons ofícios, tal como aprovado pela resolução 637, do Conselho de Segurança, datada de 27 de julho de 1989. A ideia do presidente salvadorenho era fazer com que as negociações acontecessem assistidas pelas determinações de Esquipulas II e, mais precisamente, que fosse acertada a desmobilização da FMLN, tal como constou na Declaração de San Isidro, na Costa Rica (dezembro/1989) (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.17).

Percebe-se que esse formato sugerido pelo presidente era vertical e marginalizou os pedidos da FMLN, o que redundaria em impasse¹⁵⁶. Todavia, a atuação por bons ofícios de Álvaro de Soto passou de mera facilitação à “mediação ativa”, quando ele sustentou que seria interessante realizar diversos encontros com as partes nos quais fosse provável produzir

¹⁵⁵ KRAUSS, C. “Administration is lobbying to dilute El Salvador aid cut”. *The New York Times*, 17 out 1990. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1990/10/17/world/administration-is-lobbying-to-dilute-el-salvador-aid-cut.html>>. Acesso em: 08/12/2013.

¹⁵⁶ A exigência da FMLN para aderir às negociações para o acordo de paz era que fosse possível discutir a reestruturação das FAES (WILKINS, 1997, p.262).

breves apontamentos para o acordo final. Assim, foi possível romper com o presumível entrave que seria provocado na discussão de alguns temas pelo governo salvadorenho ou pela FMLN, além de avançar gradualmente para o acordo final. Durante os meses de fevereiro e março de 1990, Soto reuniu-se com as partes para discutir o formato, os mecanismos e o ritmo das negociações, sendo esse preparo importante para a reunião que aconteceu em 4 de abril, em Genebra, na presença do secretário-geral da ONU, Javier Pérez de Cuellar. Nesse encontro, ficou formalizado como as diferentes partes¹⁵⁷ procederiam nas negociações: diálogo direto na maioria das vezes com mediação da ONU (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.17). Ademais, alguns princípios e compromissos desse novo ciclo negociador deveriam vigorar a partir de Genebra:

O objetivo do processo será o de dar término ao conflito armado por meios políticos e no menor prazo possível, promover a democratização do país, garantir o respeito irrestrito aos direitos humanos e reunificar a sociedade salvadorenha.

O objetivo inicial será de chegar a acordos políticos que estabeleçam a base para o fim do conflito armado e de quaisquer atos que violem os direitos da população civil, cujos atos terão que ser verificados pelas Nações Unidas, sujeitos à aprovação do Conselho de Segurança. Uma vez que isso for alcançado, o processo deve levar ao estabelecimento de garantias e condições necessárias para reintegrar os membros da FMLN, num quadro de legalidade plena, na vida civil, a institucional e política do país¹⁵⁸.

Para se ter um panorama adequado do processo, dividem-se as negociações em ciclos. O primeiro é aquele que organiza, estipula regras e procedimentos das negociações e trata de temas, onde foi possível obter consenso mais facilmente. Essa primeira fase começou com o

¹⁵⁷ Shafik Handal (1997, p.12-13) afirmou que antes da reunião de Genebra, a FDR-FMLN somente foi considerada como parte legítima para negociações na Declaração franco-mexicana, de agosto de 1981, quando muitos países europeus e do Movimento dos Não Alinhados apoiaram a busca pela solução pacífica, que foi contundentemente repelida pelo presidente Reagan. Handal recordou que, em um discurso do presidente, ele defendeu que a FMLN era um instrumento da União Soviética, de Cuba e da Nicarágua e representava uma ameaça à segurança dos Estados Unidos. Por essa razão, a FMLN deveria ser derrotada militarmente e Reagan declarou que os Estados Unidos participaram da guerra enviando armas, assessores militares, apoio financeiro e político para o governo de El Salvador e para o exército. Sobre as tentativas de mediação precedidas às dos anos 1990, Sorto (2001, p.98) enumerou uma série de países e organizações que tentaram atuar como mediadores para evitar a escalada da guerra civil: Alemanha (fevereiro/1981); OEA (fevereiro/1981); México e Venezuela (abril/1981); Panamá (outubro/1981); Canadá (novembro/1981 e março/1982); México (fevereiro/1982).

¹⁵⁸ Tradução livre: “The purpose of the process shall be to end the armed conflict by political means as speedily as possible, promote the democratization of the country, guarantee unrestricted respect for human rights and reunify Salvadorian society. (...) The initial objective shall be to reach political agreements which lay the basis for a cessation of the armed conflict and of any acts that infringe the rights of the civilian population, which will have to be verified by the United Nations, subject to the approval of the Security Council. Once that has been achieved, the process shall lead to the establishment of the necessary guarantees and conditions for reintegrating the members of FMLN, within a framework of full legality, into the civil, institutional and political life of the country”. Acordo de Genebra, 4 abril de 1990. Disponível em: < http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/pa_es_04041990_geneva.pdf>. Acesso em: 10/12/2013.

Acordo de Genebra, em abril de 1990, perpassa o estabelecimento da agenda e calendário formalizado no Acordo de Caracas, em maio de 1990, transita consensualmente pelo Acordo de San José sobre direitos humanos, e caminha até o impasse sobre as reformas militares, em outubro do mesmo ano. Como o processo não avançou nesse tópico, a dinâmica das negociações mudou em relação ao formato original, e esse segundo ciclo de negociações desenvolveu-se até o Acordo do México, em abril de 1991, quando as reformas constitucionais foram aprovadas pelo governo, FAES e FMLN. Por fim, o terceiro ciclo foi posterior ao acordo assinado no México até a conformação do Acordo de Nova Iorque, em setembro de 1991, quando a Comissão Nacional para a Consolidação da Paz (COPAZ) esteve responsável pelo monitoramento político da implementação dos acordos de paz. A partir desse momento, até a assinatura do Acordo de Chapultepec em janeiro de 1992, foi a quarta fase das negociações que caminhou para o processo completo e assinatura do acordo de paz (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.51).

De modo a reunir os principais encontros dos ciclos descritos, as reuniões sobre a evolução do processo das negociações de paz estão no quadro a seguir, dividindo-as antes da ONU atuar como terceira parte formalmente aceita pelo governo e FMLN, e após Álvaro de Soto ser reconhecido como interlocutor formal entre as partes.

Quadro 6: Encontros entre as partes (Álvaro de Soto como observador)		
13 a 15 de setembro de 1989	Cidade do México (México)	
16 e 17 de outubro de 1989	Cidade do México (México)	
20 a 21 de novembro de 1989	Caracas (Venezuela)	
Negociações com Álvaro de Soto		
4 de abril de 1990	Genebra	Acordo de Genebra
21 de maio de 1990	Caracas	Acordo de Caracas
25 de junho de 1990	Oaxtepec	nenhum acordo assinado
26 de julho de 1990	San José	Acordo de San José
22 de agosto de 1990	San José	nenhum acordo assinado
18 de setembro	San José	nenhum acordo assinado
27 de abril de 1991	Acordo do México	Acordo do México
25 de setembro de 1991	Nova Iorque	Acordo de Nova Iorque
16 de janeiro de 1992	Cidade do México	Acordo de Chapultepec

Fonte: Elaboração própria.

As negociações de paz foram conduzidas basicamente por uma pequena equipe da ONU e das partes. Todavia, quando as divergências aumentaram, mais representantes foram enviados como integrantes do alto comando das FAES (e dois ministros do governo salvadorenho) e comandantes das FMLN. A interlocução de Álvaro de Soto foi acompanhada

por Marrack Goulding, responsável pelas operações de paz da ONU, e pelo secretário-geral da OEA. Os representantes da sociedade civil estiveram reunidos na Assembleia Nacional e eram compostos dos partidos políticos (Comissão Interpartidária), representantes da Igreja Católica e outras organizações da sociedade civil, tendo os debates caráter consultivo (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.17).

Como parte do primeiro ciclo de negociações, além do referido Acordo de Genebra, situa-se o Acordo de Caracas como aquele que suscitou importantes temas para a discussão do processo de paz: forças armadas, direitos humanos, sistema judicial, sistema eleitoral, reforma constitucional, assuntos econômicos e sociais, e a futura reintegração dos ex-combatentes da FMLN ao convívio civil. Enfatizou-se no Acordo de Caracas uma vez mais a importância de cumprir as determinações do Acordo de Genebra no prazo de até setembro de 1990. Ademais, formalizaram-se em Caracas as equipes negociadoras de cada uma das partes¹⁵⁹.

A comissão negociadora por parte do governo salvadorenho foi integrada pelo ministro do interior Coronel Juan A. Martínez Varela, pelo ministro das relações exteriores, Oscar Alfredo Santamaría, pelo comandante do exército, Coronel Mauricio Ernesto Vargas, Abelardo Torres e pelos civis representantes do governo David Escobar Galindo e Rafael Hernán Contreras. Os representantes da comissão negociadora da FMLN foram Schafik Handal, Eduardo Sancho, Ana Guadalupe Martínez, Salvador Samayoa, Dagoberto Dutierrez, Marta Valladares e Roberto Cañas¹⁶⁰.

Após o encontro de Caracas, e presumindo a futura desmobilização da FMLN, os integrantes da comissão negociadora da FMLN apresentaram uma proposta no encontro de Oaxtepec, no México, entre os dias 19 e 25 de junho de 1990, que vinculou o compromisso sobre a desmobilização às forças de contrainsurgência de El Salvador. A proposta sugeriu o desmantelamento dos batalhões de contrainsurgência, das forças de segurança, do Diretório Nacional de Inteligência e das forças paramilitares. A ideia da proposta da FMLN também versou sobre a criação de uma nova força de segurança pública (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.18). A reação dos integrantes das FAES foi negativa diante da proposta, o que levou ao impasse nas negociações. Assim, nenhuma declaração foi assinada no México (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.56).

¹⁵⁹ UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE. Acordo de Caracas. Disponível em: <http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/pa_es_05211990_caracas.pdf>. Acesso em: 08/12/2013.

¹⁶⁰ É possível ter breve descrição de quem eram todos esses participantes no arquivo digital destacado. Arquivo El Faro. Disponível em: <<http://archivo.elfaro.net/secciones/Noticias/20070115/firmantes.swf>>. Acesso em: 08/12/2013.

Para desfazer o impasse sobre a profissionalização das FAES, ao longo dos dias da reunião que aconteceu em San José, Costa Rica (20-26 de julho), a estratégia foi apresentar a proposta de reformas militares, e logo depois articular a discussão de direitos humanos para tentar desfazer o bloqueio nas negociações¹⁶¹. Assim, a comissão representante do governo salvadorenho apresentou uma proposta que versou sobre o cessar fogo e modernização das forças armadas, com a redefinição do papel das forças armadas no novo momento democrático do país, o fim da impunidade, a depuração dos abusos de direitos humanos praticados, desmantelamento das forças paramilitares e das forças de defesa civil, e o fim da conscrição. O caráter superficial da proposta governista, que não contemplou reformas constitucionais, e o desmantelamento das forças de segurança pública foram as razões pelas quais a FMLN rejeitou-a. O avanço apenas aconteceu numa versão preliminar de intenções sobre a proteção dos direitos humanos sob verificação da ONU (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.18). Na versão consolidada, o Acordo de San José foi assinado em 26 de julho de 1990¹⁶².

As outras duas reuniões para tentar discutir novamente as reformas militares aconteceram em San José. No primeiro encontro, entre os dias 17 e 22 de agosto de 1990, a FMLN ampliou a proposta de reformas militares do que foi apresentado no encontro de Oaxtepec. Álvaro de Soto buscou persuadir e reformular a proposta de modo que a mesma fosse discutida pelo governo salvadorenho, mas não houve avanços (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.18). Em outra reunião que aconteceu entre os dias 13 e 18 de setembro, também em San José, o total impasse na retomada da discussão das reformas militares apenas abriu espaço para que fossem aceitas as reformas eleitorais apresentadas pela Comissão

¹⁶¹ Quatro dias depois do encontro em Caracas, especialistas em direitos humanos e em El Salvador, reuniram-se em Genebra para discutir quais seriam as alternativas para direcionar as negociações sobre os direitos humanos, e somente depois abordar a reforma militar, que era o motivo de impasse. Nessa sessão da ONU, apenas funcionários da Organização discutiram o tema para buscar soluções sobre como encaminhar o diálogo entre as partes (LEVINE, 1997, p. 234). A temática dos direitos humanos encontrou ponto de consenso nas negociações, pois era reconhecido como sério problema no país. Handal (1997, p.14) afirmou que no ano de 1980, por exemplo, as mortes por motivação política chegaram a contabilizar cerca de 30 cadáveres diários nas ruas de San Salvador, afirmando que era do interesse do presidente Cristiani negociar esse ponto para cuidar da imagem do governo como comprometido e zeloso com o assunto. Ruben Zamora (1997, p.11) também assinalou que uma das principais contribuições da ONU para El Salvador durante a ONUSAL foi a vigilância dos direitos humanos, pois os salvadorenhos iam reportar qualquer incidente aos escritórios de direitos humanos da ONU. Isso aconteceu porque a população não confiava na polícia salvadorenha, identificada historicamente como violadora dos direitos humanos, e nem mesmo nas representações do poder judiciário porque, nas palavras de Zamora, o poder judiciário era tido como poder corrompido e corrupto pela população.

¹⁶² UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE. Acordo de San José. Disponível em: <http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/pa_es_07261990_hr.pdf>. Acesso em: 08/12/2013.

Interpartidária, o que foi aprovado pelas partes¹⁶³ (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.58).

Quanto ao impasse sobre a “desmilitarização”, como assim a FMLN usava o termo, consultas foram realizadas entre os dias 20 e 30 de setembro e de 25 a 30 de outubro, em Nova Iorque, na sede da ONU. Além de rever o que poderia ser mudado na forma de negociar, foi pedido para que a Organização, por meio do enviado do secretário-geral, pudesse ter papel mais ativo nas negociações e que, a partir desse momento, as mesmas decorressem longe da observação e monitoração da imprensa (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.18). Em razão disso, na Cidade do México, do dia 28 a 31 de outubro, as regras do procedimento foram revistas e atribui-se maior poder de intermediação a Álvaro de Soto¹⁶⁴.

Durante esse processo, cabe resgatar como FMLN e FAES posicionaram-se sobre o tema. A FMLN aproveitou a oportunidade para formalizar suas intenções, tal como aconteceu na cúpula presidencial de Montelimar em 3 de abril de 1990, quando a FMLN enviou uma carta comunicando quais seriam as quatro ações prioritárias após alcançarem o cessar fogo: a profissionalização e redução do exército salvadorenho, o fim da impunidade para os violadores dos direitos humanos, reformas constitucionais e reformas eleitorais (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.59).

Após a cúpula presidencial, em 30 de abril, a FMLN divulgou “A solução negociada para a guerra em El Salvador”, que defendeu três eixos centrais para o cessar fogo: a desmilitarização, a democratização e o pacto econômico-social. Em contrapartida, a FMLN esperava que houvesse a incorporação de ex-combatentes da FMLN na vida política institucional e formal, em El Salvador, e o fim da luta armada. A proposta detalhada da FMLN sobre a “desmilitarização” contemplou o que seus integrantes chamaram de “depuração”, ou seja, não queriam apenas que houvesse a remoção dos oficiais de alto comando, mas sugeriram a redução do exército, a dissolução das forças de segurança pública,

¹⁶³ Alfredo Cristiani afirmou que a Comissão Interpartidária teve um importante papel na discussão das reformas constitucionais aprovadas pela Assembleia Legislativa e ponderou que atribuir papel maior do que esse ao foro interpartidário nos processos de paz faria com que as partes levassem mais tempo para chegar a um acordo de paz. Assim, manter FMLN e governo salvadorenho como partes negociantes já era o suficiente para o resultado final e num processo que otimizasse tempo. Ademais, ele agregou ao seu ponto de vista a observação de que até mesmo Álvaro de Soto ficou contrariado com a presença dos partidos políticos nas negociações de abril no México pelo tumulto que isso trouxe para consolidar o acordo ao final do encontro (CRISTIANI, 1997, p.11).

¹⁶⁴ Alfredo Cristiani (1997) e Shafik Handal (1997) insistiram nas entrevistas concedidas que o termo adequado ao trabalho de Soto foi intermediação embora frequentemente registre-se na literatura sobre o assunto o termo mediação. Neste processo, sob perspectiva jurídica, a terceira parte toma conhecimento do conflito de interesses e tenta aproximar as partes litigantes. Ao final, a proposta apresentada pelo mediador não obriga as partes litigantes a aceitá-la (REZEK, 2000, p.333-4). Já aquele procedimento (de intermediação) necessariamente imputa a obrigatoriedade de haver acordo ao final do processo negociador. Trata-se de uma palavra muito utilizada na língua inglesa e que confere o sentido aqui explicado. Na língua portuguesa, é possível utilizar a palavra mediação desde que se entenda a particularidade do processo conduzido pela ONU.

a subordinação dos militares ao poder civil, a "mudança de mentalidades" nas escolas militares para influenciar as novas gerações a serem mais profissionais na missão, a dissolução dos paramilitares e a desmilitarização da sociedade. Quanto aos demais aspectos, a FMLN defendeu a reforma no sistema eleitoral de modo que o governo, a FMLN e os partidos políticos pudessem discutir propostas; a FMLN também se posicionou favorável às reformas do sistema judicial, da Constituição e sugeriu a criação de uma procuradoria dos direitos humanos. O último aspecto da proposta, o pacto econômico-social, foi o mais vago e versou sobre a discussão de alternativas para sair da crise entre governo, FMLN e sociedade civil (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.60).

Interessante que as FAES também se posicionaram perante a população (e indiretamente comunicou-se com a comunidade internacional), em 29 de março de 1990, quando tornaram pública a “Mensagem ao povo salvadorenho”. Nela, as FAES enfatizaram a importância no apoio ao processo de democratização, a subordinação das FAES ao presidente da república como comandante em chefe das forças armadas e o caráter apolítico das instituições militares. Retoricamente, a declaração buscou preservar a imagem da instituição frente aos ataques verbalizados pela FMLN, mas esteve longe de ser um reflexo da realidade quanto ao caráter apolítico. Sobre esse aspecto, diversas foram as declarações de comandantes, e do presidente Cristiani, de que as FAES estavam punindo crimes cometidos por integrantes da corporação e modernizando seus quadros (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.63-6). Todavia, o relatório do *Arms Control and Foreign Policy Caucus*, do Congresso dos Estados Unidos, publicou em 21 de maio de 1990 que

14 de cada 15 oficiais nos comandos principais em El Salvador foram promovidos, mesmo quando documentadas violações de direitos humanos que ocorreram quando estiveram no comando (...) nem sequer oficiais de menor patente foram julgados (...) a corrupção generalizada parece ser uma barreira significativa para que os oficiais assumam suas responsabilidades perante os abusos de direitos humanos (Congresso dos Estados Unidos, 1990 apud CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.72).

O segundo ciclo das negociações, de outubro de 1990 até abril de 1991, foi bastante turbulento e praticamente interrompido ao final de 1990, dado que a FMLN promoveu uma ofensiva militar em 20 de novembro de 1990 e anunciou uma campanha que se intitulava como “Castigo às Forças Armadas antidemocráticas”¹⁶⁵. Nesse aspecto, deve-se entender que

¹⁶⁵“Salvadoran rebels hit civilian targets”. *The New York Times*, 19 jan 1991. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1991/01/19/opinion/l-salvadoran-rebels-hit-civilian-targets-124691.html>>. Acesso em: 08/12/2013.

a reação da FMLN, além de demonstrar que ainda possuía poder de fogo, buscou pressionar o governo salvadorenho a agir de maneira mais rápida quanto às propostas e negociações sobre as reformas militares. Na mesma linha de raciocínio, a escolha da FMLN ainda estava na concentração dos esforços para os acordos de paz como finalização de um processo para depois disputarem eleições presidenciais, organizada como partido político (MARTÍN ALVAREZ, 2004). Assim, nas eleições municipais e legislativas de 10 de março de 1991, a FMLN não concorreu com candidatos, sendo os partidos mais votados: ARENA, PDC e Convergência Democrática (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p. 76-7).

No início de janeiro de 1991, Álvaro de Soto rapidamente reuniu as partes para impedir que maiores problemas desviassem o curso das negociações e preparou o destrave do impasse sobre o ponto de discordância entre os negociantes num ciclo de três encontros: de 3 a 5 de janeiro, e no dia 2 de fevereiro, na cidade do México; entre os dias 19 e 20 de fevereiro, na Costa Rica; e numa série de outras reuniões em abril, entre os dias 4 e 27, no México; em maio, na Venezuela; junho, julho e setembro, novamente no México (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.19).

Em reunião paralela àquela que Soto articulou na cidade do México, em 3 de janeiro, o secretário-geral da ONU chamou representantes do governo salvadorenho e apresentou a proposta de criação de uma comissão *ad hoc* para lidar com os procedimentos de profissionalização das FAES e desmantelamento das polícias e forças paramilitares (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.18). Essa iniciativa foi aceita pelo governo porque reconhecia que as reformas eram elemento central para que os atores internacionais cooperassem com ajuda econômica após o cessar fogo, o que seria importante, já que a capacidade de El Salvador para atrair investimentos externos era baixa por terem passado por mais de uma década de guerra civil, o que debilitou a infraestrutura e a economia. Todavia, a resistência do governo quanto às propostas de reforma pela FMLN era de fundo político, pois não aceitavam que o inimigo encaminhasse o curso das mudanças pós-guerra civil.

Entre as diversas reuniões do primeiro semestre de 1991¹⁶⁶, destacam-se aquelas em que pontos mais substantivos foram deliberados, tais como: em 27 de abril de 1991, quando

¹⁶⁶ Sorto (2001, p.152-5) analisou que nesse período houve troca de cartas entre o secretário-geral da ONU e o presidente Cristiani. O secretário Cuéllar insistia na possibilidade da Assembleia Legislativa alterar um dispositivo (artigo 248) da Constituição de 1983, para facilitar a aprovação da reforma constitucional que vinha sendo discutida nos encontros. Por sua vez, o presidente Cristiani afirmou que esse trâmite consumiria tempo desnecessário e talvez não alcançasse a troca de mandatos até o dia 30 de abril. Assim, sugeriu que o secretário-geral pedisse mais empenho da ONU para convencer a FMLN a ser mais flexível e fazer concessões para que a proposta de reforma ficasse pronta até o dia 30. Logo, o fluxo das negociações foi acelerado por Álvaro de Soto.

os esforços diplomáticos foram concentrados para sustentar a ideia de criação de uma polícia civil nacional sob comando civil, discussão sobre a necessidade de reformas do sistema judiciário, sistema eleitoral e mecanismos de proteção dos direitos humanos. Ademais, formalizou-se a necessidade de criação da Comissão da Verdade¹⁶⁷ para que viesse a público todos os atos violentos que foram praticados desde os anos 1980 (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.18).

Córdova Macías (1993, p.83-4) afirmou que essa reunião foi importante para fazer acertos quanto às reformas constitucionais, sendo duas as alternativas discutidas: um procedimento que levaria mais tempo e possivelmente a maiores mudanças na Constituição, posição essa defendida pela FMLN, e a outra que propunha emendas e reformas pontuais, defendida pelo governo. Dada a agilidade com que se pretendia alcançar os acordos de paz, o segundo procedimento prevaleceu.

As emendas e reformas constitucionais versaram sobre (1) a criação da polícia nacional civil para policiamento urbano e rural, sob comando civil e de ministério diferente do comando que corresponderia às FAES. Ademais, um dos pontos para reforma foi (2) a criação de um órgão de inteligência de Estado que não estivesse subordinado às FAES e respondesse diretamente à presidência da república. Quanto às reformas do sistema judicial e de proteção dos direitos humanos, (3) a reforma contemplaria novo procedimento de eleições dos magistrados, (4) criação de uma Procuradoria Nacional para a Defesa dos Direitos Humanos, sendo o procurador eleito por dois terços da Assembleia Legislativa. Outra proposta de emenda foi aquela sobre a (5) criação de um Tribunal Superior Eleitoral para substituir o Conselho Central de Eleições, e que pudesse ter maior autonomia administrativa, além de funcionários sem vinculação partidária. Rapidamente, nos últimos dias da reunião do México, uma delegação da Assembleia Legislativa compareceu para apresentar propostas de reforma que endossaram a posição do governo, com os pontos acima descritos. A proposta final foi alcançada em 27 de abril, o presidente Cristiani encaminhou o anteprojeto em 28 de abril para a Assembleia Legislativa que analisou a proposta em sessão extraordinária no dia 29 de abril,

¹⁶⁷El Salvador: Mexico Peace Agreements – Provisions creating the Commission on Truth. 27 abr 1991 Disponível em: <<http://www.usip.org/publications/peace-agreements-el-salvador>>. Acesso em: 08/04/2012. Em 10 de dezembro de 1991, o secretário-geral da ONU nomeou os três nomes dos integrantes da Comissão da Verdade: Belisario Betancur (ex-presidente da Colômbia), Reinaldo Figueredo Planchart (ex-chanceler da Venezuela) e Thomas Buergenthal (Presidente do Instituto Interamericano de Direitos Humanos) (REÁTEGUI, 2011, p. 271). Ruben Zamora opinou que desde o começo não estava claro como seriam apontados os nomes dos violadores de direitos humanos, sendo muitos deles ligados às FAES (ZAMORA, 1997, p.6). Sabendo que muitos estariam envolvidos com as violações, a metodologia de trabalho da Comissão da Verdade escolheu os casos mais notórios, concentrando-se em nomes dos principais mandantes (POPKIN, 2000, p.112).

sendo concluída e aprovada em 30 de abril de 1991 (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.84-6).

Para acelerar a implementação dos compromissos do encontro anterior, outra reunião aconteceu no México, entre os dias 16 e 24 de setembro de 1991, e priorizou a discussão de quais seriam as condições para a composição da polícia nacional civil e criou a comissão multipartidária de Consolidação da Paz (COPAZ), responsável por coordenar e supervisionar os acordos de paz e o programa de redistribuição de terras¹⁶⁸ (BUCHANAN; CHÁVEZ, 2008, p.18). A COPAZ teve as atribuições melhor definidas no Acordo de Nova Iorque, assinado em 25 de setembro de 1991¹⁶⁹:

A Comissão de Consolidação da Paz (COPAZ) deve ser responsável por monitorar a implementação dos acordos políticos alcançados pelas partes. A COPAZ é o mecanismo de monitoração e participação da sociedade civil no processo de mudanças resultantes dos processos de negociação em relação às forças armadas, em específico, quanto aos itens concernentes a elas na agenda¹⁷⁰.

Ainda no Acordo de Nova Iorque, ficou determinado que a COPAZ seria composta por dois representantes do governo salvadorenho, incluindo as FAES, dois representantes da FMLN, um representante dos partidos ou coalizão de partidos da Assembleia Legislativa, o arcebispo de San Salvador e um representante da missão de paz das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL)¹⁷¹. As decisões deveriam ser tomadas por maioria de votos sobre o que deveria ser feito para auxiliar no processo de monitoração e as partes (governo e FMLN) deveriam consultar a COPAZ antes de tomar decisões referentes à implementação dos acordos de paz. O caráter da COPAZ foi transitório, registrado no Acordo de Nova Iorque e acompanhado pelo Conselho de Segurança. A comissão deveria ser formalizada como lei e promulgada pela Assembleia Legislativa em até 8 dias após a assinatura do acordo de cessar fogo, sendo a dissolução prevista pela aprovação de dois terços dos integrantes da COPAZ¹⁷²

¹⁶⁸A coordenação desse projeto ficou sob a responsabilidade do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma vez que os ex-guerrilheiros precisariam sobreviver do trabalho de alguma atividade. Esse incentivo era a última etapa do programa de desmobilização da FMLN, e será abordado no capítulo 4.

¹⁶⁹Acordo de Nova Iorque, 25 set 1991. Disponível em: <http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/pa_es_09251991_ny.pdf>. Acesso em: 08/04/2012.

¹⁷⁰ Tradução livre: “The Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (National Commission for the Consolidation of Peace) (COPAZ) shall be responsible for overseeing the implementation of all the political agreements reached by the Parties. COPAZ is a mechanism for the monitoring of and the participation of civilian society in the process of the changes resulting from the negotiations, in relation both to the armed forces, in particular, and to the other items on the agenda” (Acordo de Nova Iorque, 25 set 1991).

¹⁷¹A ONUSAL foi aprovada com a resolução 693 em 20 de maio de 1991 pelo Conselho de Segurança e iniciou suas atividades em El Salvador em 26 de julho de 1991.

¹⁷²A COPAZ foi integrada por: coronéis que representavam o governo (Juan Antonio Martínez Varela e Mauricio Ernesto Vargas), os comandantes da FMLN (Francisco Jovel e Joaquín Villalobos), parlamentares da

quando fosse alcançado o processo final de implementação dos acordos.

A redução do contingente, nova doutrina militar limitada a defesa territorial e treinamento das FAES, foram os compromissos destacados como importantes no processo de paz no que consiste à profissionalização das FAES. Registrou-se também, no Acordo de Nova Iorque, a importância sobre a desmobilização da Polícia Nacional e da Polícia do Tesouro como forças de segurança pública, além da criação da Polícia Nacional Civil (PNC), como compromissos que faziam parte do processo de paz. Os compromissos de caráter econômico e social foram apresentados de forma genérica, envolvendo limitações de posse de hectares de terra como tímido ensaio de reforma agrária.

Concomitante a essa reunião que aconteceu no México, o secretário de Estado dos Estados Unidos, James A. Baker III, e o ministro das relações exteriores da União Soviética, Aleksandr A. Bessmertnykh, pediram ao secretário-geral Cuéllar uma reunião na sede da ONU para auxiliar no processo de paz, em 15 de agosto de 1991, e convidaram o presidente Cristiani e os comandantes da FMLN (S/22947). Pelo impedimento na concessão de vistos aos integrantes da FMLN, formalmente essa seria uma reunião apenas com o presidente Cristiani, enquanto, ao mesmo tempo, os comandantes da FMLN estavam no México. Nesse esforço concertado, o encontro previsto inicialmente para os dias 16 e 17 de setembro, durou até o dia 25 do mesmo mês, quando se alcançou a redação e a assinatura do Acordo de Nova Iorque (S/23082, Add.1).

A quarta fase das negociações caminhou, portanto, entre o Acordo de Nova Iorque, em 25 de setembro de 1991, até o Acordo de Chapultepec, em 16 de janeiro de 1992, em ritmo intenso para conseguir o cessar fogo, principalmente sabendo que o secretário-geral da ONU deveria deixar o mandato em 31 de dezembro de 1991. O gradativo progresso em reuniões que aconteceram de 13 a 21 de outubro e de 3 a 16 de novembro teve sinal positivo quando a FMLN anunciou, em 14 de novembro de 1991, que suspenderia unilateralmente as ofensivas, as operações urbanas e a sabotagem econômica em território nacional a partir de 16 de novembro (SORTO, 2001, p.163). O presidente Cristiani respondeu ao anúncio positivamente, alegando que o governo também tinha “boas intenções” para declarar o cessar

ARENA (Armando Calderón Sol/titular e Francisco Guerrero/suplente), pelo PDC (Fidel Chávez Mena/ titular e Gerardo LeChevalier/suplente), pela Convergência Democrática (Víctor Manuel Valle/titular e Ruben Zamora/suplente), pelo PCN (Ciro Cruz Zepeda/titular e Rafael Machuca/suplente), pelo Movimento Autêntico Cristão (Guillermo Guevara Lacayo) e pela União Democrática Nacionalista (Mario Aguiñada/titular e Norma Guevara/suplente) (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.101).

fogo unilateral¹⁷³.

Diversas reuniões aconteceram entre outubro e dezembro, em Nova Iorque, para discutir aspectos mais importantes relativos ao cessar fogo, como o encaminhamento da pauta das FAES e a desmobilização da FMLN. Em 31 de dezembro de 1991, as partes anunciaram que houve progresso nas negociações no transcorrer desses meses e que a Ata de Nova Iorque I formalizou aquilo que estava previsto para a data do cessar fogo, em 1º de fevereiro de 1992. A agenda articulada vislumbrou que seria possível implementar os acordos até 31 de outubro de 1992 (ONU, 1992, p.43). Nas reuniões de 5 e 13 de janeiro de 1992, respectivamente, ajustou-se o calendário de implementação e formalizou-se que o encontro seguinte deveria ser aquele para assinar o acordo final de paz no qual constaria todas as atividades de implementação (Ata de Nova Iorque II)¹⁷⁴.

3.2.1 *O Acordo de Chapultepec: fase final do processo de paz*

Entende-se, portanto, que o encontro na Cidade do México no Castelo de Chapultepec foi a celebração final do extenso processo de negociações e contou com a presença do presidente de El Salvador, do comando da FMLN, dos secretários-gerais da ONU e da OEA, do secretário de Estado dos Estados Unidos, James Baker, e de diversos chefes de Estado e de governo da região: Carlos Salinas de Gortari (México), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), César Gaviria (Colômbia), Felipe González (Espanha), Jorge Elías Serrano (Guatemala), Rafael Callejas (Honduras), Violeta Barrios de Chamorro (Nicarágua), Rafael Calderón Furnier (Costa Rica) e Guillermo Endara (Panamá) (SORTO, 2001, p.165).

No discurso do presidente Cristiani, ele argumentou que as motivações para a guerra civil foram oriundas de um recorte temporal mais extenso do que aquele dos anos 1980:

Seríamos muito imediatistas se olhássemos apenas para o passado imediato para medir a magnitude do que está acontecendo em El Salvador no tempo de agora. A crise da nação salvadorenha no último decênio não surgiu do nada, nem foi produto de vontades isoladas, esta crise tão dolorosa e trágica tem antigas e profundas raízes sociais.¹⁷⁵

¹⁷³ “Salvadoran Army moves inside zone”. *The New York Times*, 17 nov 1991. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1991/11/17/world/salvadoran-army-moves-inside-zone.html>>. Acesso em: 08/12/2013.

¹⁷⁴ As Atas de Nova Iorque I e II foram compiladas no documento S/23504.

¹⁷⁵ Discurso do Presidente Alfredo Cristiani “Adiós a las armas. Paz para El Salvador”. *El Día*, México, 17/1/92, p. 6. Tradução livre: “Nos quedaríamos injustamente cortos si viéramos sólo hacia el pasado inmediato para medir la magnitud de lo que ocurre en El Salvador de un tiempo a esta parte. La crisis en que se vio envuelta la nación salvadoreña en el último decenio no surgió de la nada, ni fue producto de voluntades aisladas; esta crisis tan dolorosa y trágica tiene antiguas y profundas raíces sociales”.

O tom do discurso foi apaziguador e reconheceu as incongruências históricas que fizeram com que o país estivesse imerso na guerra civil. Sequer foi mencionada a responsabilidade da política externa dos Estados Unidos como agravante do confronto armado e violações de direitos humanos, possivelmente porque seria indelicado se indispor com o país que mais ajudaria financeiramente El Salvador no processo de recuperação política e econômica após o fim da guerra civil.

O Acordo de Chapultepec¹⁷⁶ foi extenso (63 páginas) e com diversos anexos e apêndices. Estes perfazendo o dobro do tamanho do documento original. Logo, pretende-se salientar quais partes foram importantes para a estabilidade e a paz, como a profissionalização das instituições militares e a criação da nova polícia civil. Já que o comprometimento do governo salvadorenho, FMLN e atores externos estavam concentrados no incentivo de começar e consolidar uma nova ordem política democrática, a mesma não seria possível sem as reformas militares, porque as FAES foram, por muitos anos e antes da Guerra Fria, centralizadoras e mantenedoras da realização dos interesses oligárquicos (MONTGOMERY; WADE, 2006, p.20-23). Assim, o foco das reformas das instituições salvadorenhas previstas no Acordo de Chapultepec abrangeu financiamento de missões técnicas e novas determinações de como as forças armadas, polícia civil e instituições judiciais funcionariam e como seriam compostas. Tendo essas reformas concluídas, a fase subsequente seria a da atração de recursos e investimentos externos para a recuperação econômica. Ainda assim, essa segunda etapa estava condicionada à realização da primeira e afirma-se que essa fase não foi o foco central do Acordo.

A começar pelas FAES, muitas das discussões que precederam Chapultepec foram amadurecidas e constaram nesse acordo como pontos importantes. O quadro a seguir resume as mudanças que foram consideradas importantes realizar.

¹⁷⁶ Acordo de Chapultepec está disponível em: <<http://www.usip.org/publications/peace-agreements-el-salvador>> e <<http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/23.pdf>>. Acesso em: 12/04/2013.

Quadro 7:
Apontamentos para a reestruturação das Forças Armadas de El Salvador
(Acordo de Chapultepec)

- a revisão dos princípios doutrinários;
- o novo sistema educativo;
- o chamado processo de “depuração” das FAES, como a FMLN tantas vezes mencionou;
- o plano do governo para a redução das forças armadas;
- as formas de cooperação com a Comissão da Verdade;
- a transferência da segurança pública das FAES para a Polícia Nacional Civil, que era a nova polícia que responderia ao comando das autoridades civis;
- a extinção do antigo sistema de inteligência para a criação do Organismo de Inteligência do Estado sob a autoridade da presidência da República;
- a dissolução dos batalhões de infantaria de reação rápida;
- a reafirmação de subordinação das forças armadas ao presidente da República e a indicação de civis para o Ministério da Defesa;
- a dissolução dos grupos paramilitares;
- a suspensão do serviço militar obrigatório;

Fonte: Elaboração própria.

Na assinatura do Acordo de Chapultepec foram elencadas as ações, mas não constaram no acordo como elas seriam organizadas e executadas, de onde sairia o financiamento ou quais eram as organizações internacionais e multinacionais envolvidas. Tais aspectos, embora não constassem na redação, seriam organizados pelo governo salvadorenho em parceria com o governo dos Estados Unidos, atividades e programas da ONU. No caso da polícia civil, constou no Acordo de Chapultepec que a mesma seria treinada e observada por estreita cooperação com a ONU.

Em termos gerais, o calendário de implementação de Chapultepec consignou o cessar fogo previsto para 1º de fevereiro de 1992, com a previsão de que a desmobilização gradual das guerrilhas fosse concretizada em 31 de outubro do mesmo ano. À ONUSAL caberia a vigilância dos direitos humanos e a separação das forças anteriormente em litígio, sendo que as FAES regressariam às posições que normalmente ocupariam em tempos de paz. FAES e FMLN deveriam reportar à ONUSAL as informações sobre redução de efetivo e armas. Ademais, a FMLN deveria concentrar todo o arsenal de combate em 15 lugares acordados entre as partes para a destruição do material sob supervisão da ONUSAL (Acordo de Chapultepec, 1992, capítulo VII). A Polícia Nacional Civil (PNC) deveria estar subordinada ao Ministério do Interior e da Segurança Pública e começaria com o efetivo de 10 mil integrantes no nível básico e outros 500 policiais nos níveis executivo e superior. Nos termos

de Chapultepec (1992, capítulo II):

A Polícia Nacional Civil será o único corpo policial armado com competência nacional. Será a sua missão a de proteger e garantir o livre exercício dos direitos e as liberdades das pessoas, a de prevenir e combater toda a espécie de delitos, assim como manter a paz interna, a tranquilidade, a ordem e a segurança pública, tanto em âmbito urbano como no rural.¹⁷⁷

No Acordo de Chapultepec, também constou o organograma da PNC com as competências de cada departamento e diretoria, o perfil da composição dos candidatos a policiais que ingressariam na Academia Nacional de Segurança Pública (ANSP) e os níveis hierárquicos da carreira compatíveis com a escolaridade, tais como: (1) nível básico para os agentes de polícia com ensino secundário completo e pré-requisito da conclusão do ensino secundário para os sargentos; (2) nível executivo para aqueles que haviam cumprido três anos completos de ensino universitário, e (3) nível superior para policiais com licenciatura universitária plena. Consta em Chapultepec que a PNC substituiria gradativamente a Polícia Nacional e que a nova polícia civil poderia também ser composta por mulheres, uma inovação na história do país¹⁷⁸.

Quanto às instituições judiciais, houve grande ênfase em distanciar a administração do judiciário dos demais órgãos do Estado, o que evidenciou a ausência de dependência desse poder e/ou a politização do seu funcionamento e decisões. Outro aspecto ressaltado foi a importância da formação dos juízes pela Escola de Capacitação Judicial e a criação da Procuradoria Nacional para a Defesa dos Direitos Humanos.

Ainda que essas instituições sejam de extrema importância, a segurança no país era fator primordial, principalmente a criação e treinamento da PNC. Assim, a ordem de prioridades estabelecida levou a que outros temas não deixassem de ter importância, mas fossem tratados pelas agências e organizações multilaterais. Assim, segurança e eleições eram elementos de estabilidade nessa transição. O Acordo de Chapultepec contemplou também: sistema eleitoral (capítulo IV), tema econômico e social (capítulo V), participação política da FMLN (capítulo VI), fim do enfrentamento armado (capítulo VII).

¹⁷⁷ Acordo de Chapultepec. Tradução livre: “La Policía Nacional Civil será el único cuerpo policial armado con competencia nacional. Será su misión la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, la de prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la de mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural.”

¹⁷⁸ Nenhuma das polícias ou forças de defesa até esse momento teve mulheres no exercício da função. Já as guerrilhas salvadorenhas foram compostas por mulheres, até mesmo no comando, como o da FDR e o da FMLN. Cf: Entrevista de Ana Guadalupe Martínez (Jean Krasno, entrevistador), San Salvador, El Salvador, 21 jun 1997 está disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/oralhistory/2013/02/martinez-ana-guadalupe/>>. Acesso em: 08/08/2013.

Ao final do processo, foram 23 reuniões entre FMLN e governo salvadorenho com a assinatura de nove acordos (CÓRDOVA MACÍAS, 1993, p.114). Grande parte das atividades ficou a cargo da execução ao longo do cumprimento do mandato da ONUSAL, quando as condições de segurança e transição estariam asseguradas por tropas internacionais e “neutras”. Segundo Melo (2002, p.98), as 3 estruturas que auxiliariam no processo de paz, mas não podem ser consideradas como integrantes da ONUSAL são: (1) a Comissão *ad hoc*, estabelecida em maio de 1992 e proposta pela ONU com base nos Acordos de Nova Iorque e Chapultepec, com a finalidade de lidar com as reformas militares. A Comissão *ad hoc* foi aceita pelo governo sob condições: dois militares das FAES deveriam ter autorização para acompanhar os trabalhos. Sobre a Comissão *ad hoc*, a FMLN também quis acompanhar o processo de seleção dos integrantes (JOHNSTONE, 1995, p.32). Por fim, as outras estruturas não integrantes da ONUSAL foram (2) a Comissão da Verdade e (3) a COPAZ (MELO, 2002, p.98).

Interessante que o desfecho da guerra civil foi retratado como claramente multilateral em muitas das fontes utilizadas. Na percepção de Marrack Goulding (1998, *passim*), o desfecho foi evidentemente proporcionado pela ONU, principalmente por ser um ator neutro que deveria dosar as propostas da FMLN e governo salvadorenho, quando chegaram à mesa de negociações com possibilidades pragmaticamente excludentes e inexecutáveis. Outro ponto que Goulding destacou foi a importância dos Estados Unidos ao referir sobre os diversos encontros que contaram com a presença dos países “Grupo e Amigos da Secretaria Geral” e a atuação de um representante dos Estados Unidos como coadjuvante desse processo. Nota-se que sempre existiu o envolvimento dos Estados Unidos no processo de paz, mesmo que oficialmente não se tenha registrado a presença formal da delegação estadunidense nessas etapas¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Na entrevista concedida em 1997, o presidente Cristiani afirmou que somente os cinco amigos (five friends) ou quatro amigos mais um (four friends plus one) – referência aos países que deram suporte a Secretaria Geral nas negociações de Soto com a “informal” participação dos Estados Unidos – foram suficientes para a condução do processo de paz. Logo, quando questionado sobre a participação de outros atores como Cuba e União Soviética no processo de paz, Cristiani defendeu que o envolvimento de Cuba traria mais tumulto do que estabilidade ao processo de paz e recordou que a posição dos Estados Unidos e da União Soviética foi de apoio aos processos de paz na América Central no final dos anos 1980, dispensando o envolvimento direto da União Soviética (ou Rússia). Ademais, o presidente Cristiani mencionou que o governo salvadorenho não autorizou o envolvimento formal dos Estados Unidos na direta condução das negociações. Essa cautela, na visão de Cristiani, era para evitar que a FMLN ganhasse confiança quanto às propostas encaminhadas ao longo das negociações, pois a presença formal dos Estados Unidos daria a impressão que, ao final do processo, seria assinado um acordo de paz (CRISTIANI, 1997, p.6-7).

Assim, o processo foi a todo o momento acompanhado pelos Estados Unidos, sendo que em muitas ocasiões os representantes diplomáticos junto à ONU pressionaram Álvaro de Soto para que as negociações alcançassem mais rapidamente o cessar fogo (NEGROPONTE, 2011, p.117). Sobre a participação dos Estados Unidos, a ONU e o “Grupo e Amigos da Secretaria Geral”, Bernard W. Aronson (1997, p.10) argumentou:

(...) O secretário-geral designou quatro países para serem amigos formais do processo. Um de nossos papéis era convencer o governo de El Salvador a colaborar com o processo. Eles (representantes do governo salvadorenho) estavam inicialmente um pouco desconfiados da ONU e não estavam inteiramente confortáveis com o papel dos quatro amigos, ainda assim aprenderam a apreciar o papel dos quatro amigos. Assim, parte do nosso papel era dar-lhes alguma confiança e incentivá-los a participar. Em uma centena de maneiras diferentes nós estávamos nos bastidores, ajudamos a fazer o trabalho processo de paz e trabalhamos com as partes, construímos confiança com a FMLN e enviamos sinais para todos os lados, e de fato, nos bastidores ajudamos com a paz deflagrada na Cidade do México¹⁸⁰.

Nessa mesma direção, Shafik Handal (1997, p.17) revelou que o trabalho de Álvaro de Soto foi semanalmente acompanhado por Alexander Watson, assessor da delegação dos Estados Unidos junto à ONU, e confirmou que a participação dos Estados Unidos na maior parte do tempo foi de amparo as ações do “Grupo e Amigos da Secretaria Geral” e tornou-se mais incisiva e evidente a partir dos últimos encontros, precisamente a partir de dezembro de 1991, quando se aproximou o momento da redação final do acordo para o cessar fogo. Sorto (2001, p.164) afirmou que a o presidente George H. W. Bush enviou uma equipe de primeiro escalão para esse encontro: o secretário-assistente de assuntos interamericanos do Departamento de Estado, Bernard William Aronson, o embaixador em El Salvador, William Walker, o chefe da missão diplomática dos Estados Unidos junto a ONU, Thomas Pickering, e o chefe do *U.S. Military Group* em El Salvador, Mark Hamilton. Essa equipe fez uma reunião reservada com o presidente Cristiani e o ministro da Defesa de El Salvador, na qual comunicaram o fim da ajuda militar e anunciaram que as futuras aprovações de orçamento para o país seriam condicionadas às determinações aprovadas no acordo de paz final. A mensagem foi muito clara e persuasiva.

¹⁸⁰ (ARONSON, 1997, p.10) com adaptações. Tradução livre: “(...) the Secretary-General designated four countries to be formal friends of the process. One of our roles was to convince the government of El Salvador to cooperate with the process. They were initially somewhat suspicious of the UN and distrustful and were not entirely comfortable with the role of the four friends, though they very much grew to appreciate the role of the four friends. So, part of our role was to give them some confidence and encourage them to participate. In a hundred different ways behind the scenes, we helped to make the peace process work and worked with the parties and built confidence with the FMLN and sent signals to all sides, and in fact, behind the scenes helped broker the initial peace breakthroughs in Mexico City”.

Na época, a missão dos Estados Unidos junto à ONU, estava sob liderança de Tom Pickering (1989-1992), que havia sido embaixador em San Salvador entre os anos 1983 e 1985. Alexander Watson foi instruído a acompanhar o trabalho de Soto pelo secretário-assistente de assuntos interamericanos do Departamento de Estado, Bernard Aronson, “para assegurar que ele não deixasse de entender onde estavam os Estados Unidos”¹⁸¹ ao longo das negociações.

Assim, compreende-se que a gestão Reagan deu instruções para minar qualquer processo de paz nos anos 1980, mas a administração Bush ofertou certo apoio ao processo nos anos 1990. Já que a alternativa militar fracassou, desmobilizar a FMLN seria possível pela via pacífica, num processo consensual, com a presença velada dos Estados Unidos durante as negociações de paz mediadas pela ONU e ao longo da implementação das determinações de Chapultepec, com a ONUSAL.

Interessante que se pode dizer que o desfecho já havia sido suscitado anteriormente, durante a gestão Reagan, quando se coloca em evidência a publicação do acadêmico Gleijeses (1983, p. 1050-1) na *Foreign Affairs*:

(1) alcançar reformas militares salvadorenhas determinadas pela pressão dos Estados Unidos; (2) iniciar diálogo entre oficiais reformados pelo lado do governo e líderes da guerrilha querendo o cessar fogo; (3) a formação de um governo de transição no qual o poder deveria ser compartilhado entre as partes e a introdução de operações de manutenção de paz multinacionais. Assim, o governo de transição deveria estar entre dois e três anos, até que finalmente acontecem eleições para novo pleito nacional.¹⁸²

Um pouco diferente da alternativa acima foi o desfecho dos anos 1990. Houve processo negociador e assinatura do cessar fogo antes das reformas militares. Além disso, não foi preciso um governo transitório composto por integrantes das partes em litígio durante a guerra civil. A compatibilidade com a alternativa apresentada na publicação de Gleijeses com

¹⁸¹ Tradução livre “to make sure he didn’t misunderstand where the U.S. was” (WATSON, 1997, p.24). A transcrição da entrevista de Alexander Watson (Jean Krasno, entrevistador), Alexandria (Virginia), Estados Unidos, 10 out 1997 está disponível em: <file:///Users/vbm/Downloads/Watson10Oct97TRANSEDITED%20(1).pdf>. Acesso em: 08/08/2013. Um dos pontos interessantes que agrega informação a atuação do “Grupo e Amigos da Secretaria Geral” descrito por Watson foi o fato de os Estados Unidos utilizarem o México e a Espanha para falar diretamente com a FMLN para negociar no mesmo idioma assuntos que não seriam tratados diretamente pelos Estados Unidos, principalmente para não inflamar o Congresso estadunidense sobre essa aproximação direta, vista como não desejada (WATSON, 1997, p.32-33).

¹⁸² Tradução livre: “(1) achieving significant reform of the Salvadoran military by determined U.S. pressure; (2) the initiation of a dialogue between a partially reformed military, on the government side, and the leaders of the guerrilla opposition-looking toward a truce and leading, after such a truce, to (3) the formation of a Government of Transition in which power would be shared by the contending forces, and the introduction of outside peacekeeping forces. Such a transition government would then operate for a period of two or three years, leading finally to (4) the holding of nationwide elections” (GLEIJESES, 1983, p.1050-1051).

o que de fato aconteceu foi o envio da operação de manutenção de paz, fato esse previsível para um país que passou por guerra civil e que necessitaria de reforços na área de segurança para preparar a transição da guerra para a paz.

Entende-se que o processo das negociações foi bem conduzido, principalmente porque fez constar no acordo de paz condições mínimas para proporcionar relativa estabilidade com as reformas militares, considerando que as FAES deveriam ter a missão reduzida e readequada somente à defesa. Essa recondução na missão das FAES, afastando-a das responsabilidades com a segurança pública, levou a criação da PNC. Logo, Chapultepec abriu o horizonte para subordinar a polícia à autoridade civil, diferentemente do que havia acontecido até aquele momento da história. Por fim, pode-se dizer que a modernização do judiciário foi dada como natural processo das propostas para promover melhores condições de funcionamento das instituições após a guerra civil. Por sua vez, o Judiciário era importante para os cidadãos em relação às denúncias sobre violações de direitos humanos e julgamento de crimes e delitos. Acima de tudo, o magistrado era fundamental para julgar os nomes a ser levantados pela Comissão da Verdade.

Percebe-se que o foco dos pontos de Chapultepec estava relacionado ao funcionamento das instituições do país, como reflexo não somente da natural deterioração acarretada pela guerra civil, como também de uma história secular de deturpação do funcionamento das instituições que deveriam servir aos cidadãos, e não à oligarquia. Logo, além de promover o cessar fogo, é possível afirmar que as negociações de paz, culminando com o Acordo de Chapultepec, não somente pôs fim a guerra civil como também criaram condições necessárias para dar estabilidade política pós-conflito, uma vez que a implementação dos acordos de paz fossem feitos adequadamente ao longo da execução do mandato da ONUSAL. Todavia, é necessário salientar que jamais constou nos acordos de paz a profundidade dos alcances para o progresso econômico, “porque os acordos de paz nunca foram entendidos como um processo de discussão de mudanças socioeconômicas” (ZAMORA, 1997, p.7-8). Essa responsabilidade, desenvolver-se e atrair recursos, foi delegada ao governo salvadorenho que teria muitas dificuldades para colocá-la em prática depois de anos de guerra.

CAPÍTULO 4

AS REFORMAS INSTITUCIONAIS EM EL SALVADOR

As reformas institucionais nos setores de defesa e segurança pública em El Salvador foram, ainda que superficialmente, a tentativa de corrigir os problemas oriundos da guerra civil e com as determinações programadas no Acordo de Chapultepec.

Pretende-se nesse capítulo descrever como aconteceram as atividades que propiciaram as reformas institucionais em El Salvador, vislumbrando a localização dos principais atores internacionais e doadores envolvidos. Assim, será possível perceber quais foram as prioridades para os Estados Unidos e o que foi designado às agências multilaterais. Primeiramente, parte-se da breve revisão bibliográfica que elucida a evolução acadêmica de produção dos estudos sobre *peacebuilding*, sendo as reformas institucionais um exemplo das diferentes dimensões de *peacebuilding*. Ao longo da revisão bibliográfica, far-se-á considerações parciais sobre os problemas oriundos da condução dessas atividades. Depois, pretende-se descrever em linhas gerais o funcionamento da ONUSAL, com a finalidade de melhor contextualizar sobre a responsabilidade das diferentes divisões e no que cada uma delas se envolveu na concretização da implementação dos acordos de paz. Ao final, discutem-se as reformas institucionais: nas FAES, a criação da Polícia Nacional Civil (PNC) e a modesta modernização do judiciário.

4.1 EL SALVADOR NO CONTEXTO DA ONU NO INÍCIO DOS ANOS 1990

Com a impossibilidade de vitória militar na guerra civil, as partes rivais aceitaram a mediação de um ator neutro (ONU) e discutiram a transição da guerra para a paz. Entre muitos aspectos, as reformas institucionais na área de segurança foram exaustivamente debatidas pelos atores domésticos, mais do que as reformas no judiciário. Logo, se aquele ponto foi o mais importante, não seria prudente alimentar expectativas quanto ao segundo. Os esforços dos atores domésticos e o orçamento levantado pelos atores internacionais contemplaram as reformas das FAES e a criação da PNC, mais do que a modernização do judiciário.

Entende-se que a ONUSAL cumpriu com o papel de assistir a implementação do que foi acordado pelos atores domésticos, uma vez que esses não conseguiriam sozinhos promover as mudanças necessárias, pois eventuais trapças e violações aos acordos de paz

poderiam ser cometidas por qualquer uma das partes. Destaca-se que a ONUSAL foi a primeira operação de paz da ONU na qual os funcionários da SGNU assistiram ao processo de reformas institucionais nos anos 1990. Assim, a ONUSAL esteve responsável por auxiliar a coordenação dessas atividades e, acima de tudo, prover segurança para a implementação das determinações de Chapultepec e dos demais acordos que o precederam.

A aprovação da operação de manutenção de paz para El Salvador fez parte do contexto de alargamento da agenda de segurança do Conselho de Segurança da ONU, pautada não somente em providências que resolvessem conflitos entre Estados. No início dos anos 1990, os mandatos do CSNU compreenderam atividades que deveriam amenizar e resolver disputas entre grupos rivais em confronto armado no interior de Estados. Este é o caso dos conflitos intraestatais e países que passaram por guerras civis, sendo tal realidade entendida pelo CSNU como ameaças à segurança internacional e regional. Assim, em estudo feito para tal levantamento, o CSNU aprovou mais operações de paz para litígios entre Estados durante a Guerra Fria, ao passo que os mandatos para envio de operações de paz para conflitos que aconteceram no interior de Estados foram maioria no período após a Queda do Muro de Berlim (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p.81-88).

Nesses conflitos dos anos 1990, a beligerância por tempo prolongado fez eclodir fluxos migratórios ilegais em decorrência das violações dos direitos humanos e crises humanitárias. Ademais, a extensão do confronto armado para países vizinhos transformou um problema interno em dificuldades para a paz e a segurança regional. Para evitar a escalada dessas adversidades, o CSNU aprovou operações de manutenção de paz das Nações Unidas para estancar conflitos em Estados. Além desse objetivo, o CSNU aprovou diversos tipos de mandatos para esse tipo de conflito, determinando o cessar fogo; a facilitação da reconciliação nacional; o monitoramento de eleições; e o auxílio a governos locais para (re)capacitar ou modernizar estruturas burocráticas estatais (MATIJASCIC, 2010, p.174). Especialmente no que tange a esse último aspecto, percebe-se que o CSNU não se limitou a ações somente para estancar conflitos com presença de tropas militares, mas aprovou mandatos que dessem suporte a atividades que modernizassem instituições locais. E é justamente na descrição do compilado de todas essas atividades que a ONUSAL pode ser considerada um exemplo clássico e precursor desse tipo de atuação do CSNU.

Atividades que recuperassem, modernizassem ou criassem instituições locais, a partir da vontade de atores domésticos e sob supervisão da ONU ou outros atores internacionais, foram denominadas como exemplos de ações de *peacebuilding*. Esse termo apareceu pela

primeira vez como "*post-conflict peacebuilding*" no documento (S/24111) "Uma Agenda para a Paz", de 17 de junho de 1992, quando o secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali (1992-1996), reiterou a importância dessas atividades com a finalidade de que as mesmas potencializassem as chances de fortalecer as instituições de Estados, favorecendo a estabilidade política e diminuindo a possibilidade de retorno de conflitos. Logo, atividades como "a reconstrução das instituições e infraestrutura dos países devastados pela guerra civil e conflito"¹⁸³ (parágrafo 15) seriam essenciais para o estabelecimento da paz, no entendimento da Secretaria Geral da ONU.

Entretanto, por mais que houvesse apontamentos para a seriedade da temática nas Nações Unidas, ainda no início da década de 1990, havia pouca experiência da SGNU quanto à coordenação de atividades de *peacebuilding*, bem como pouca mobilização de contribuição financeira e de missões técnicas dos Estados-membros. Parte desse fator, relaciona-se à carência de recursos financeiros para a implementação de projetos de *peacebuilding*, tendo em vista o fato que as Nações Unidas estavam com tropas em diversas regiões do mundo: foram 15 operações de manutenção de paz em conflitos intraestatais na África, 8 na Europa, 6 na América e 4 na Ásia e Pacífico, somando um total de 33 participações¹⁸⁴. Logo, a prioridade para alocação de recursos pelos Estados-membros e ONU estava primeiramente na área de segurança, o que compreende a vertente militar das missões de paz. Somente depois seria possível avaliar o direcionamento de recursos para outros setores.

As dificuldades da ONU para capacitar e modernizar instituições locais como uma das vertentes de *peacebuilding* não eram apenas consequência do grande número de operações de manutenção de paz aprovado e do insuficiente montante de recursos para amparar o custeio de atividades em campo. Esses fatores foram agravantes de um problema maior: pouca experiência para planejar, estruturar e coordenar ações de *peacebuilding*.

Modestas práticas de (re)capacitação de instituições estatais aconteceram em países, como Haiti, Libéria, Serra Leoa e Timor Leste nos anos 1990. Muitas dessas atividades foram retomadas por outras operações de paz no início do século XXI. Nesses casos, todos tiveram recorrência de conflito após a retirada das tropas de paz da ONU. Em contraste, e tomando como exemplo os anos 1990, apenas uma operação foi bem sucedida, tendo em vista os

¹⁸³ Uma Agenda para a Paz (1992), parágrafo 15, tradução livre: "rebuilding the institutions and infrastructures of nations torn by civil war and strife".

¹⁸⁴ Informações quantificadas a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico das Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>>. Acesso em: 31/01/2014.

critérios: mandato com ações de *peacebuilding* e ausência do retorno das hostilidades uma vez que as tropas da ONU deixaram o país. O único caso que cumpriu com os dois critérios foi o da Organização das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), entre os anos de 1991 e 1995 (MATIJASCIC, 2014, p. 45).

Os documentos da SGNU de 1992 e 1995¹⁸⁵, bem como o subsequente Relatório Brahimi em 2000, e as resoluções resultantes da Cúpula Mundial em 2005, compartilham o entendimento normativo de que há relação entre o emprego de ações de *peacebuilding* e a possibilidade de fim do retorno das hostilidades. Portanto, de acordo com essa interpretação normativa, a combinação de operações de manutenção de paz com ações de *peacebuilding* poderia influenciar para diminuir a possibilidade de retorno dos contenciosos (MATIJASCIC, 2014, p. 44).

Independente do que se seguiu afirmando nos relatórios e documentos da ONU, é possível verificar empiricamente que houve casos de recorrência de conflito (Haiti, Libéria, Serra Leoa e Timor Leste) na maior parte das experiências das Nações Unidas. Dessa maneira, invalidamos a argumentação normativa para buscar outras explicações. Sugere-se que casos de êxito de operações de paz da ONU com mandatos de *peacebuilding* possam ter sido "fabricados" para servir de parâmetro que guiasse o padrão a ser implementado em outras operações de manutenção de paz com a finalidade de se alcançar o mesmo resultado. Explica-se, portanto, que em El Salvador, a vontade das partes para alcançar a paz, já que voltar a beligerância não traria benefícios nem vitória militar, foi determinante para evitar o retorno do confronto. Assim, governo e guerrilhas cooperaram para implementar as determinações dos acordos de paz que, entre outros aspectos, versaram sobre as reformas institucionais.

Nessa lógica argumentativa, explica-se que o Acordo de Chapultepec foi o símbolo da vontade das partes que desejavam alcançar o cessar fogo, facilitado pela ONU. As atividades de *peacebuilding*, no caso as reformas institucionais, foram o desdobramento da vontade dos atores domésticos na mesa de negociações. Portanto, não é possível ver essas atividades de *peacebuilding* implementadas pela ONUSAL como determinantes para prevenir o retorno da guerra civil. O máximo que se pode inferir é que houve uso político da Organização para condicionar a ideia de que mandatos de operações de manutenção de paz com ações de *peacebuilding* poderiam prevenir o retorno de conflitos. Logo, a referência de êxito foi a ONUSAL, mas os argumentos são falaciosos.

¹⁸⁵ Uma Agenda para a Paz (1992) e Suplemento de Uma Agenda para a Paz (1995).

Por outro lado, é necessário entender também o motivo pelo qual existiu tanto interesse dos Estados Unidos em influenciar a condução das negociações de paz, além de estar presente no treinamento ou envio de missões técnicas, bem como de ser importante colaborador entre os poucos doadores para viabilizar as reformas institucionais. Especificamente, afirma-se que os Estados Unidos tinham particular interesse em fazer de El Salvador um caso de êxito na conjuntura das operações de paz da ONU, pois, desde o envolvimento durante a guerra civil, todo o esforço foi compactuado para evitar que a FMLN tomasse o poder. A única alternativa possível aos guerrilheiros salvadorenhos nas diferentes administrações dos Estados Unidos (Reagan e Bush) era a desistência da luta armada para que os ex-combatentes fossem desmobilizados. Já que a vitória militar não foi possível, as negociações de paz abriram o caminho para que houvesse concessões de ambas as partes, potencializando as chances de desmobilização da FMLN. Essa alternativa abriu a oportunidade para que os ex-guerrilheiros se organizassem em partidos políticos e concorressem às eleições para estar no poder, abandonando a luta armada e não se concretizando na terceira perda estratégica dos Estados Unidos na América Latina.

Recorda-se, como discutido no primeiro capítulo, que, no início dos anos 1980, Napoleón Duarte pediu para que a FMLN apresentasse candidatos à Assembleia Constituinte, o que pressupunha que a mesma desistisse da guerra revolucionária para fazer seus interesses políticos representados na conformação de um partido político, delegando a decisão do rumo político alternativo à população salvadorenha. No final da mesma década, como exposto no segundo capítulo, países centro-americanos que firmaram Esquipulas II solicitaram que as FMLN aceitassem os programas de desmobilização e concorressem a eleições. Como apresentado no capítulo III, até mesmo a FDR rompeu com a tradicional parceria com a FMLN para concorrer às eleições em 1989. Mesmo assim, o comando da FMLN resistiu e perseverou em discordar do cessar fogo, até que acordos de paz abarcassem também seus interesses.

Para os Estados Unidos, a ONUSAL deveria alcançar êxito (ou ser caso "fabricado" de sucesso), pois se trataria de operação de paz que conduziu a guerrilha ao processo de desmobilização, distanciando a possibilidade de que a mesma retomasse o projeto político que desafiou a manutenção do *status quo* salvadorenho e regional nos anos 1980. Logo, por outro caminho, isso simbolizaria a derrota da esquerda, resquícios da Guerra Fria sendo desfeitos, o que os Estados Unidos desejavam ver gradativamente acontecendo em outras regiões do globo.

4.2 PEACEBUILDING: BREVES CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

A introdução do livro *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*, organizado por Roland Paris e Timothy D. Sisk (2009), proporcionou a retomada de estudos acadêmicos que avaliaram as ações de *peacebuilding*. Paris e Sisk (2009, p.6) consideraram que, entre os anos de 1989 e 1997, as operações de manutenção de paz aprovadas pelo CSNU, e nas quais atividades de *peacebuilding* eram um dos pontos do mandato, revelaram a inexperiência da comunidade internacional em lidar com a estabilização de sociedades pós-conflito, pois os mandatos foram de curta duração e com ações de *peacebuilding* muito modestas. Isso dificultou o entendimento de que ações de *peacebuilding*, quando realizadas em maior período de tempo, poderiam aprimorar as chances de se alcançar paz duradoura e evitar a recorrência de conflito.

Os autores argumentaram também que a literatura acadêmica do início dos anos 1990 foi incipiente e descritiva, geralmente debruçando-se sobre um único estudo de caso, "ao invés de desenvolver hipóteses mais gerais sobre *peacebuilding* e avaliar tais hipóteses por meio de análises estruturadas que cruzassem estudos de casos" (PARIS; SISK, 2009, p.6). Na opinião dos autores, essa primeira geração de estudos deixou lacunas quanto às análises comparativas e contribuições teóricas acerca das atividades de *peacebuilding*.

Eles também salientam na mesma introdução do livro que, ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, houve a evolução dos estudos acadêmicos sobre *peacebuilding*, preenchendo algumas lacunas da primeira geração. Dessa maneira, a segunda geração produziu estudos preocupados com a durabilidade da paz após o término de guerras civis, além de trazer contribuições que partiam de premissas de análises neomarxistas, cosmopolitas, pós-estruturalistas, da teoria crítica, entre outras. A diversidade das análises e o crescimento da importância dos estudos sobre *peacebuilding* favoreceram também o surgimento de estudos sobre gênero e *peacebuilding*, o alcance da dimensão regional dos atores participantes dessas ações e pesquisas com conclusões polêmicas que interpretaram o fenômeno como nova forma de colonialismo das potências ocidentais.

Quanto à compreensão dessa nova prática da comunidade internacional, Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madelene O'Donnell e Laura Sitea (2007, p.49) identificaram diferentes dimensões de *peacebuilding*, como (1) ações para dar estabilidade e segurança, (2) restaurar, profissionalizar ou criar instituições estatais e (3) realizar apontamentos para

soluções sobre as dimensões socioeconômicas que interferem na recuperação dessas sociedades pós-conflito.

Depreende-se da leitura do estudo acima que a primeira dimensão está vinculada aos processos de desmobilização dos grupos civis armados. As ações de *peacebuilding* que facilitam esse processo são os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de combatentes. Gradativamente, os combatentes voluntariam-se a entregar as armas, depois passam por um programa de desmobilização no qual se capacitam para não mais voltarem a atuar nas milícias (BARNETT et al., 2007, p.49). A última etapa do DDR é a mais desafiadora: promover a reintegração de ex-combatentes à atividades da economia formal, muitas vezes em países que têm pouca prosperidade econômica e, conseqüentemente, empregos. Por falta dessa opção, o ex-combatente fica muito propenso a voltar a viver da violência política ou da economia ilícita (tráfico de drogas; armas), como forma de obter recursos para a sua sobrevivência.

Salienta-se sobre a segunda dimensão de *peacebuilding* que construir e restaurar funções primordiais da administração pública dos Estados foi considerado vital para construir legitimidade dos governantes (BARNETT et al., 2007). Tal como argumentado no estudo, quando o governante é capaz de prover bens públicos à população local, isso reduz a possibilidade de haver contendas e não há contestação da condução política, trazendo estabilidade ao país que antes era palco de confrontos. Barnett et al. (2007) argumentaram que algumas medidas pertinentes a essa dimensão, como: recuperar as instituições que garantem a manutenção da ordem e o cumprimento das leis; (re)ativar redes de transporte e comunicação; criar ou restabelecer a infraestrutura educacional e de saúde, são de responsabilidade do governo local. Somado a essa dimensão, alguns acadêmicos defenderam que a assistência internacional às reformas nos setores de segurança pública e de justiça são fundamentais para a sobrevivência da estabilidade (CALL, 2007, p. 29-30).

Por outro lado, países que tiveram graves conflitos ou guerras civis têm muita dependência de investimento financeiro das instituições internacionais, pois os governantes não têm a capacidade imediata de mobilizar recursos. Assim, projetos que promovam a concretização desses objetivos, principalmente quando se trata de países em desenvolvimento com problemas estruturais graves e que acabaram de emergir de guerras civis, passam pela aprovação de instituições financeiras internacionais e programas e agências de desenvolvimento de países e de organizações multilaterais (BARNETT et al., 2007, p.49).

Barnett et al. (2007, p.49-50) sugerem que não somente a esfera estatal é importante. Os esforços da terceira dimensão de *peacebuilding* devem também recuperar as capacidades e habilidades da sociedade para que essa possa administrar pacificamente adversidades e desenvolver a infraestrutura socioeconômica necessária para sustentar o desenvolvimento impulsionado pelo incentivo de investidores estrangeiros. Na terceira dimensão de *peacebuilding*, fomentar projetos junto à sociedade, trabalhando para que a mesma crie e alimente uma cultura de paz, é condição indispensável para impedir a perpetuação da cultura da violência.

Todas as dimensões acima estão relacionadas ao que se entende por *peacebuilding*. O termo pode ser apresentado de forma mais genérica, tal como "geralmente entendido como intervenção externa que pretende reduzir os riscos de que um Estado deflagre e retorne à guerra" (BARNETT et al., 2007, p.36). Logo, é um esforço por meio do qual atividades promovidas por organizações multilaterais dão apoio político, econômico e técnico, geralmente consentidas pelo governo local, e que auxiliam para evitar o retorno das hostilidades.

Ressalta-se que a responsabilidade da primeira dimensão recai na vertente militar das operações de manutenção de paz, quando as mesmas têm mandatos desenhados para proporcionar segurança, estabilizar conflitos e muitas implementaram programas de DDR (MATIJASCIC, 2010, p.183). Atribui-se a segunda dimensão a responsabilidade do trabalho de coordenação realizado pela SGNU (em parceria com as diferentes agências e órgãos dentro do sistema ONU) para que haja o desenvolvimento de projetos que viabilizem a recuperação e/ou a reconstrução de Estados, quando tais atividades fazem parte do mandato de operação de manutenção de paz aprovado pelo CSNU. Nesse processo coordenado, participam também as instituições financeiras, a equipe de civis que integra as operações de manutenção de paz, as agências burocráticas ligadas à países financiadores e organizações não governamentais (ONGs) que auxiliam o trabalho do governo local. Por último, acerca da terceira dimensão, promover uma cultura de paz em sociedades nas quais permeiam a cultura de violência, o alcance desses objetivos pode ser viabilizado por ONGs, agências especializadas da ONU e organizações congêneres.

Por fim, Paris e Sisk (2009) indicaram os esforços intelectuais que fizeram parte da terceira geração de estudos sobre *peacebuilding*. Esta emergiu de diferentes concepções, geralmente com estudos publicados a partir de 2004. Tomando como referência alguns autores, como Francis Fukuyama, Stephen Krasner e Roland Paris. Todos divulgaram

pesquisas que sinalizaram a necessidade de se pensar sobre diferentes maneiras e estratégias para a criação e o fortalecimento de instituições governamentais de países pós-conflito, como parte das ações de *peacebuilding* a serem executadas.

Sobre as preocupações que devem nortear o planejamento das atividades de *peacebuilding*, entende-se que existam países com dificuldades para administrar sozinhos os próprios antagonismos políticos, étnicos e religiosos e que por "não mais exercerem as funções básicas requeridas a eles para passarem por Estados" (ZARTMAN, 1995, p.5), os mesmos apresentam dificuldades em ter boa governança, garantir o cumprimento das leis e manutenção da ordem. Assim, nas palavras de Zartman, há um colapso do funcionamento estatal. Nesses casos extremos, o Estado perde a capacidade de formular e implementar decisões e as instituições governamentais não funcionam como deveriam. Logo, quando tais países são tidos como uma ameaça à paz e à segurança internacional pelo CSNU, o envio de tropas é aprovado pelos membros permanentes para promover a recuperação das estruturas estatais.

Salienta-se que, se esse fosse o critério para aprovação de missões de paz, o CSNU agiria deliberadamente como interventor de diversos problemas de natureza interna aos Estados, o que não contempla a natureza jurídica da ONU, bem como não é vantajoso do ponto de vista financeiro para a Organização. No caso, Zartman ofereceu uma explicação interessante sobre as motivações que levaram ao aumento de operações de manutenção de paz no contexto do alargamento da agenda de segurança do CSNU observado no início dos anos 1990. Todavia, opina-se que essa análise não considerou outros aspectos determinantes, tais como o interesse que muitos países tiveram em receber operações de manutenção de paz para proporcionar segurança local e até mesmo receber os recursos da comunidade internacional por meio das ações de *peacebuilding*. Ao mesmo tempo, acredita-se que Zartman não se concentrou em outro aspecto importante, como as escolhas e aprovação dos integrantes do CSNU. Ao enviarem tropas para determinados países em detrimento de outros, percebe-se que a natureza da aprovação tem maior respaldo em interesses estatais do que na formulação feita por Zartman. Assim, a aprovação da ONUSAL serve como exemplo.

Em linha semelhante de argumentação, da qual se pretende divergir, Rotberg (2004, p.1) afirmou:

Os Estados nacionais fracassam quando eles são consumidos pela violência interna e cessam a capacidade de prover bens públicos positivos aos seus habitantes. Esses governos perdem credibilidade e sua condição natural de

Estado nação torna-se questionável e ilegítima para os corações e mentes dos seus cidadãos.

Para Rotberg (2004, p.20), é necessária que seja restabelecida a governança interna, antes que esses países tornem-se ou potencializem-se como ameaças à segurança internacional. Na obra *When states fail: causes and consequences* (2004), o autor elencou as variáveis que corroboram para a falência estatal e classificou os estágios de falência em ordem crescente, como: Estados frágeis, Estados falidos e Estados colapsados. Para cada estágio, existe uma estratégia e ação tática para recuperar as estruturas disfuncionais do Estado.

Nessa linha argumentativa de Rotberg, há um caráter muito ambicioso de atuação. Afinal, por que as instituições internacionais ou países deveriam se preocupar tanto em sanar problemas internos, se não fossem guiados por interesses políticos ou econômicos? Pode-se dizer que organizações, tal como a ONU, são guiadas por princípios para auxiliar nesse processo. Todavia, Estados são norteados por interesses estratégicos, políticos e econômicos. Logo, as motivações que fazem determinados Estados engajarem-se na solução de problemas domésticos de certos países estão mais relacionadas a interesses do que a princípios. E, muitas vezes, os Estados podem usar o espaço político que têm em certas organizações internacionais para viabilizar a conformação de seus interesses (MEARSHEIMER, 1998).

Compactuando com semelhante percepção de ameaças descrita por Rotberg, também em 2004 foi publicado o livro *State building: governance and world order in the twenty-first century*, de Francis Fukuyama. O pesquisador argumentou no prefácio da obra que o fortalecimento das instituições estatais dos Estados frágeis ou falidos deveria ser seriamente discutido e planejado, pois os países poderiam (além dos problemas de extrema pobreza, tráfico de drogas e pandemias) tornarem-se ameaças ainda mais graves ao sistema internacional. Fukuyama considerou que o 11 de setembro revelou que tais adversidades não eram apenas locais, mas representavam grave ameaça à segurança dos Estados Unidos e de outros países aliados.

Por enfatizar que países com problemas de governança interna podem se configurar como ameaça à segurança internacional, acredita-se que Fukuyama tem linha argumentativa semelhante à de Rotberg. Nesse sentido, Fukuyama foi apenas mais ostensivo ao revelar a quem tais ameaças poderiam incomodar, amenizando o argumento de apelo humanitário que pode justificar o envio de qualquer intervenção militar.

Quanto à recuperação de sociedades pós-conflito, Stephen Krasner avaliou no artigo *Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States*, publicado em 2004 na *International Security*, que a soberania dos países com estruturas institucionais debilitadas deveria ser compartilhada entre os atores externos que desejam administrar as estruturas domésticas desses países momentaneamente. Porém, Krasner alertou que resolver a situação dessa maneira poderia transformar uma situação transitória em permanente por motivos diversos, como a abstenção dos governos locais em se tornarem aptos à autogestão ou até mesmo a falha das ações de *peacebuilding* em consolidar a capacitação das instituições estatais. Sobre esse aspecto, Fukuyama argumentou que os atores que promovem as ações de *peacebuilding* não devem adiar muito a transferência da soberania do poder local ao grupo político que irá administrar o país, porque a demora pode gerar uma condição de dependência da ajuda externa por vários anos ou até mesmo provocar a percepção de ocupação militar pela população do país (FUKUYAMA apud PARIS; SISK, 2009, p.9).

Entende-se que Krasner levantou um aspecto muito polêmico quanto ao compartilhamento da soberania estatal e que pode não ser desejado em intervenções militares. Ademais, muitas vezes tal possibilidade não seria prudente para a atuação da ONU em operações de manutenção de paz, guiada por princípios tais como a imparcialidade e neutralidade¹⁸⁶. Essa referida perda momentânea de soberania foi descrita por Krasner como benéfica para implementar projetos de *peacebuilding*. Todavia, Krasner e Fukuyama concordam que é necessário realizar essas intervenções de forma rápida para evitar dependência ou abstenção de autogovernança dos líderes políticos. Nota-se que esses autores entendem que os dirigentes políticos se acomodam ao receber recursos internacionais, ao invés de trabalharem mais rapidamente para a busca de autosuficiência financeira do país. Todavia, eles não exploram as motivações internas para isso, subestimando demasiadamente a realidade e os interesses envolvidos nessa polêmica. Nessa perspectiva, os dirigentes políticos

¹⁸⁶ Discutiui-se historicamente a origem dos princípios das operações de paz (MATIJASCIC, 2010, p.187). Em 1965, a Assembleia Geral criou o Comitê Especial sobre Operações de Paz, o qual divulgou o “Relatório do Comitê Especial das Operações de Paz” (Apêndice A/32/394, apud CARDOSO, 1998, p. 23). Nesse documento, ficaram registrados os princípios dessas operações: consentimento das partes, neutralidade, imparcialidade e uso limitado da força. Respectivamente, o consentimento implicou permissão do Estado, formalizado pelo governante do país para o envio de operação de paz. Em casos de conflitos entre Estados, o consentimento necessário era de dois ou mais países envolvidos na contenda. A neutralidade pautou-se no fato dos enviados da ONU representarem uma Organização que promove a paz e que não pode assumir posições políticas entre as partes do conflito. A imparcialidade foi entendida como princípio no qual os funcionários (e demais enviados) da ONU deveriam agir de modo que as negociações fossem conduzidas de maneira imparcial, sem beneficiar nenhuma das partes. Por fim, o uso limitado da força justificou-se apenas quando fosse necessário para o militar defender sua vida quando estivesse ameaçada.

são retratados sempre como irresponsáveis ou oportunistas e a leitura do conflito é verticalizada e valorativa, atribuindo "falta de capacidade ou habilidade" à vontade dos governantes, ao invés de buscar explicações que contemplem a complexidade de tal comportamento. Consolida-se, nessa lógica argumentativa, senso de superioridade de quem leva a ajuda externa perante aquele que a recebe.

Outra visão que emergiu a respeito da presença internacional em regiões de conflito foi discutida por Roland Paris em 2004, no livro *At war's end: building peace after civil conflict*. Paris argumentou que o modelo liberal de paz é envolto por propostas que podem subestimar os fatores desestabilizantes que acompanham as reformas de instituições estatais, ou até mesmo a falta de adequação do país em se tornar rapidamente uma economia de mercado. O pesquisador estimou, portanto, que as fissuras nesse processo de implementação de valores liberais em sociedades que não tem bases para absorvê-los podem fazer emergir novas competições locais e pouco entendimento entre as partes em conflito. Assim, Paris assegurou ser necessário refletir e sofisticar as estratégias que fazem um país sair da condição de conflito para alcançar a paz, sem recorrência da contenda. Dessa maneira, Paris defendeu que esse seria o desafio das pesquisas acadêmicas de *peacebuilding* de terceira geração, com inúmeros avanços a impetrar.

Discute-se que Paris recorreu em equívoco assumindo a premissa normativa dos documentos da ONU ao colocar demasiada importância às atividades de *peacebuilding* como sustentáculo da paz, ao invés de atribuir o sucesso da paz alcançada à vontade dos atores domésticos em sair da situação de beligerância, razão pela qual depreendem real esforço político para redigir um acordo de paz que assegure bases sólidas que encaminhem esse processo.

Conclui-se da revisão da bibliografia que existem muitas dificuldades e desafios com as práticas de *peacebuilding*, sejam aquelas monitoradas pela ONU ou outras que foram implementadas por intervenções militares multinacionais após os anos 2000, quando agências governamentais ficaram responsáveis pela reconstrução da infraestrutura de países e recuperação de instituições no contexto pós 11 de setembro (Afeganistão e Iraque). O fenômeno emergiu para a agenda internacional no início dos anos 1990 com o alargamento da agenda de segurança do CSNU, quando diversas operações de manutenção de paz para conflitos intraestatais previram atividades de *peacebuilding* como ponto de execução no mandato. Mesmo que o Relatório Brahimi, em 2000, tenha proposto revisões nas estratégias e

aprovações de mandatos de operações de paz, as ações de *peacebuilding* permaneceram como prática importante para recuperar sociedades pós-conflito.

A partir da revisão bibliográfica também pode-se salientar que, pós 11 de setembro, o tema tornou-se ainda mais importante aos olhos das potências ocidentais, sobretudo dos Estados Unidos, por esses países estarem preocupados com o efeito nocivo às suas populações vindo de Estados em que muitas debilidades institucionais e de infraestrutura favoreceram operações de células e redes transnacionais que promoveram atentados terroristas. Neste momento, intervenções militares com reestruturações institucionais foram postas em prática em alguns países em formato multilateral, mas com menor envolvimento da ONU. Maior também foi o empenho de institutos de pesquisas, principalmente nos Estados Unidos, direcionados para desenvolver estudos que pudessem proporcionar respostas a essa conjuntura política. Muito embora tal conjuntura fuja do recorte e objeto de análise apresentado nesse trabalho, a revisão bibliográfica dessa literatura permitiu que se chegasse ao entendimento de que a insistência na promoção de atividades de *peacebuilding* somente respalda que há interesses estatais que norteiam a manutenção dessas atividades aonde for conveniente para certos Estados intervirem.

4.3 ONUSAL: ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES

A aprovação do envio da ONUSAL (S/RES/693) ocorreu em 20 de maio de 1991, durante o processo de negociações dos acordos de paz e antes do cessar fogo. A Divisão de Direitos Humanos da ONU rapidamente desembarcou no país, pouco mais de dois meses após a aprovação da resolução pelo Conselho de Segurança.

Explica-se que consta nos mandatos das operações de manutenção de paz o que deve ser feito pela ONU em âmbito militar, policial e civil. Uma vez que o mandato foi aprovado pelo CSNU, a SGNU toma ciência do contingente militar e policial aprovado, recebe a manifestação voluntária para a composição de contingente dos Estados-membros e deve organizar essa distribuição de tropas¹⁸⁷. É também da responsabilidade da SGNU, especificamente do secretário-geral, designar um funcionário do secretariado da ONU para ser

¹⁸⁷ A partir de 1992, com a criação de Departamento de Operações de Manutenção de Paz, esse departamento ficou responsável por prover o treinamento que norteia a atuação de militares e policiais de operações de paz da ONU, bem como dá orientação sobre aspectos específicos do mandato autorizado pelo CSNU. Anteriormente, essa função era exercida pelo Departamento de Assuntos Políticos.

o representante da Organização, muitas vezes expresso como o enviado da Secretaria Geral¹⁸⁸. Esse representante é um civil, geralmente diplomata e funcionário experiente da ONU, e está no topo da hierarquia da operação de paz, logo, atua como comandante político da missão, sendo responsável por negociações com autoridades políticas locais, prover instruções sobre as expectativas da ONU com a missão em campo e elaborar relatórios sobre os avanços e retrocessos da missão para a SGNU. Essa última tarefa é muito importante, pois caso haja a necessidade de extensão ou readaptação do mandato, o enviado da Secretaria Geral fará sugestões para que seja possível o secretário-geral da ONU elaborar um relatório que é apresentado ao presidente do CSNU. Este, por sua vez, considera o pedido para alterações e encaminha a sugestão para ser discutida entre os membros do CSNU. Observa-se que, sobre a vertente civil da missão, é necessário que também conste no mandato quais atividades serão implementadas. A partir disso, a SGNU mobiliza os programas, fundos e agências especializadas da ONU para cooperarem em campo e no decorrer da presença das tropas das operações de paz.

Antonini (2004, p. 430-1) destacou que a operação de paz em El Salvador foi a primeira experiência a ser tão rápida e "intrusiva" realizada pela ONU. Sobre esse rápido desembarque, Johnstone (1997, p.313) descreveu que, mesmo não havendo o cessar fogo, os riscos para a equipe da ONUSAL não eram tão altos e o envio da missão justificou-se pelos benefícios que os salvadorenhos teriam. Ademais, registrou-se no relatório A/45/1055¹⁸⁹, da Secretaria Geral, que diversos grupos salvadorenhos tinham o interesse que as Nações Unidas começassem o trabalho em campo logo, mesmo sem o acordo final entre as partes (parágrafo 13).

Esse rápido desembarque tinha por finalidade tornar mais ágil a monitoração dos direitos humanos, enquanto a ONU pôde utilizar alguns mecanismos para adiantar o trabalho que seria desenvolvido em campo após o cessar fogo. Assim, entende-se que, sutilmente, essa foi a maneira encontrada para pressionar as partes para acelerar o processo de paz, pois, tanto FMLN quanto governo, estavam conscientes que a continuidade da guerra civil era inviável.

¹⁸⁸ O comandante militar também é muito importante por ser o responsável pela segurança da missão e execução do mandato nas vertentes militar e policial.

¹⁸⁹ A notação do relatório em destaque foi aquela enviada à Assembleia Geral das Nações Unidas. O mesmo relatório também tem a numeração S/23037.

O enviado da Secretaria Geral para a ONUSAL, Iqbal Riza¹⁹⁰, foi responsável pelas diretivas políticas da missão para as autoridades locais. Por sua vez, o chefe da Divisão de Direitos Humanos indicado, Philippe Texier, esteve incumbido de verificar a implementação do Acordo de San José. Tal como de costume para o envio de operações de paz, o governo salvadorenho consentiu com o desembarque da ONUSAL em 23 de julho de 1991, quando formalizou a autorização para que a missão se estabelecesse (A/45/1055, parágrafo 5). O respeito e ciência das atividades da ONUSAL pela FMLN também foram formalizados em 30 de agosto do mesmo ano (A/45/1055, parágrafo 6).

A equipe da ONUSAL desembarcou em 26 de julho de 1991 (S/22494), e fez o preparo da missão: estabeleceu em San Salvador o escritório central e passou a selecionar os locais dos escritórios regionais¹⁹¹; aprofundou conhecimento sobre a Constituição e aspectos jurídicos e administrativos do sistema salvadorenho; estabeleceu contatos com as partes (FMLN e governo) para viabilizar o Acordo de San José. Essa fase de preparação durou até final de setembro do mesmo ano (A/45/1055, parágrafo 7).

Nessa fase, a ONUSAL contabilizou uma equipe de 101 funcionários civis internacionais (de 27 diferentes países), dos quais 5 estavam encarregados do gerenciamento de pessoas, 42 estavam distribuídos entre consultores de direitos humanos, educadores para os direitos humanos, consultores jurídicos e funcionários de assuntos políticos. Além disso, foram enviados 15 consultores militares e 16 consultores policiais preparados para a situação de segurança e monitoração das autoridades locais. Outros 23 funcionários estavam alocados nas atividades de apoio e comunicação (A/45/1055, parágrafo 9).

Ao final desse mesmo mês, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 714, que incluiu as determinações do Acordo de Nova Iorque (25 de setembro de 1991) quando a COPAZ foi criada e permitiu a inclusão de integrantes da FMLN no processo de monitoração da implementação dos acordos de paz. Assim, além de dar essas instruções para o escritório em San Salvador, consta na resolução o desejo de que as negociações entre as partes na reunião de 12 de outubro propiciassem rapidamente o cessar fogo (S/RES/714, parágrafo 4).

Inicialmente, o trabalho da ONUSAL previu atividades educacionais de promoção e respeito aos direitos humanos, especialmente direcionadas às forças armadas e à FMLN. A

¹⁹⁰ Diplomata paquistanês que trabalhou para o Departamento de Assuntos Políticos (1988-1989) e foi chefe da missão de monitoração das eleições na Nicarágua (ONUVEN) entre agosto de 1989 e fevereiro de 1990. Disponível em: <<http://www.iowatch.org/riza.pdf>>. Acesso em: 12/01/2014.

¹⁹¹ San Vincent, San Miguel, Santa Ana, Chalatenango e Usulután (A/45/1055, parágrafo 10). Mapa de El Salvador encontra-se nos anexos.

parceria aconteceu com organizações não governamentais locais, com o intuito de reforçar a campanha nacional. Ademais, a Divisão de Direitos Humanos elaborou campanhas a serem divulgadas nas diferentes mídias, com o intuito de esclarecer o papel da ONUSAL no país (S/23222). A cooperação também aconteceu com as instituições salvadorenhas, tais como a Suprema Corte de Justiça, o comando das FAES e o ministério das relações exteriores do país. As frequentes visitas aos diversos departamentos governamentais, unidades policiais e militares, cortes de justiça locais, aprofundando ainda mais o trabalho da campanha educativa, bem como realizando a coleta de denúncias de violações de direitos humanos (ONU, 1995, p.19). Já em 11 de outubro de 1991, somente nesse prévio trabalho foram coletadas cerca de mil denúncias sobre desrespeito aos direitos humanos (A/46/529).

Outro efeito positivo e que foi reflexo da primeira fase da ONUSAL, bem como do encaminhamento das negociações, aconteceu no dia 16 de novembro, quando a FMLN anunciou a suspensão unilateral das operações ofensivas. O governo também respondeu aprovando a suspensão de ataques aéreos e o uso de artilharia pesada (ONU, 1995, p.21).

Ainda que os direitos humanos tenham sido considerados como de extrema importância no mandato inicial da ONUSAL, defende-se que foi possível haver melhor possibilidade para assegurar o respeito aos direitos humanos apenas a partir do Acordo de Chapultepec. Isso porque o acordo incluiu as reformas institucionais que auxiliaram na ruptura com o contexto anterior: a renovação da missão das forças armadas e a criação da PNC. Esses dois pontos eram muito importantes, pois presumiram a desmobilização da polícia repressiva, subordinada ao comando das FAES, para ser substituída pela PNC.

A segunda fase da ONUSAL iniciou-se com a adoção da resolução 729 pelo Conselho de Segurança, em 14 de janeiro de 1992, dois dias antes da celebração do Acordo de Chapultepec. Registrou-se na resolução que o mandato abrangeria as novas determinações que seriam assinadas pelo governo salvadorenho e FMLN no México, cabendo a ONUSAL, particularmente, primar pelo cessar fogo e estabelecimento da PNC. Consta também na deliberação do CSNU que a ONUSAL estenderia o mandato até 31 de outubro de 1992. Antonini (2004, p.431) acrescentou que a resolução deu certa flexibilidade quanto ao contingente a ser enviado, podendo ter adaptações em conformidade com as exigências locais reportadas pelo enviado da Secretaria Geral e chefe da ONUSAL. Inicialmente, a ONUSAL foi remodelada de modo a ter também uma Divisão Militar e uma Divisão Policial, sendo o contingente aprovado, respectivamente, de 380 observadores militares e 631 observadores policiais (ONU, 1995, p.25). A primeira esteve responsável por acompanhar o fim do

confronto armado e a segunda deveria acompanhar a força policial de transição até que a nova polícia civil assumisse plenamente as funções.

4.4 REFORMAS INSTITUCIONAIS: FORÇAS ARMADAS

Começando pela profissionalização das instituições militares, a redefinição da missão das Forças Armadas, prevista na reforma constitucional em 1992, foi um passo importante para limitar as instituições castrenses à defesa da soberania nacional e à integridade territorial. Assim, as disposições constitucionais determinaram que as instituições militares se afastassem da manutenção da ordem pública e ficassem subordinadas ao governo civil, ao contrário do que aconteceu na maior parte do século XX. Com isso, almejou-se prevenir interferências das mesmas em assuntos políticos, subordinando-as à obediência das decisões de governos civis e buscando superar o passado conturbado quando "as forças armadas eram uma 'suprainstituição' que estava por cima das demais, decidindo sobre uma grande variedade de aspectos e com alto nível de autonomia a respeito dos poderes do Estado"¹⁹² (CÓRDOVA MACÍAS, 1998, p.8).

Essa reestruturação foi um processo complexo, envolvendo uma série de medidas como: adaptações jurídicas, com a reforma constitucional de 1992; levantamento de irregularidades cometidas pelos oficiais das FAES conduzido pela Comissão *ad hoc*; elaboração de relatório com denúncias sobre as violações de direitos humanos conduzido pelos integrantes da Comissão da Verdade; reestruturação das FAES e nova organização do sistema de ensino militar; desmobilização de corpos policiais ligados as FAES, mantendo uma polícia transitória monitorada pela Divisão Militar e Divisão Policial da ONUSAL até que novos integrantes da PNC pudessem assumir plenamente as funções.

Gradativamente, a Assembleia Legislativa aprovou decretos legislativos para a reforma constitucional, consolidada em 1992¹⁹³. Entre as diversas mudanças nas áreas eleitoral, judicial e de segurança pública, restringe-se à avaliação a seguir às reformas aprovadas quanto à missão das forças armadas e às atribuições vinculantes do presidente de El

¹⁹² Tradução livre: "(...) la Fuerza Armada era una 'suprainstitución' que estaba por encima de las demás instituciones, para decidir sobre una gran variedad de aspectos y con un alto nivel de autonomía respecto de los poderes del Estado".

¹⁹³ Decretos nº64 (1991) e nº 152 (1992). Disponíveis em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/trans.html>>. Acesso em: 21/02/2014.

Salvador a esse assunto. Compara-se no quadro a Constituição de 1983 e os dispositivos reformulados em 1992.

Quadro 8: Prerrogativas constitucionais sobre as Forças Armadas de El Salvador	
Constituição de 1983	Reformas constitucionais de 1992
<p>art.211 As Forças Armadas estão instituídas para defender a soberania do Estado e a integridade de seu território, manter a paz, a tranquilidade e a segurança públicas e o cumprimento da Constituição e das demais leis vigentes. Zelarão especialmente para que se mantenham a forma republicana de governo e o regime democrático representativo, não se viole a norma de alternância na Presidência da República e garantam a liberdade do sufrágio e o respeito aos direitos humanos.</p> <p>art.212 As Forças Armadas são instituições fundamentais para a segurança nacional, de caráter permanente, essencialmente apolítica e obediente e não deliberarão em assuntos do serviço.</p> <p>art.213 A organização e o desenvolvimento das atividades das Forças Armadas estarão sujeitos a leis, regimentos e disposições especiais.</p> <p>art.213 Seus efetivos serão fixados anualmente pelo Executivo no ramo da defesa e segurança pública, de acordo com as necessidades do serviço.</p> <p>art.157 O Presidente da República é o Comandante-em-chefe das Forças Armadas.</p> <p>art.168 São atribuições e obrigações do Presidente da República:</p> <p>11. Organizar e manter as Forças Armadas e conferir as promoções dos militares de acordo com a lei.</p> <p>12. Dispor das Forças Armadas para manter a soberania, a ordem, a segurança e a tranquilidade da República e chamar ao serviço a força necessária, além da permanente, para cumprir tais fins.</p>	<p>art.211 As Forças Armadas são instituições permanentes ao serviço da nação. São profissionais, obedientes, apolíticas e não deliberantes.</p> <p>art.212 As Forças Armadas têm por missão a defesa da soberania do Estado e da integridade do território. O Presidente da República poderá dispor excepcionalmente das Forças Armadas para a manutenção da paz interna, de acordo com o disposto por esta Constituição. As Forças Armadas colaborarão nas obras de benefício público que o Executivo encomende e auxiliarão a população em casos de desastres naturais.</p> <p>art.213 Sua estrutura, regime jurídico, doutrina, composição e funcionamento são definidos por lei, regimentos e as disposições especiais que adote o Presidente da República.</p> <p>art.213 As Forças Armadas formam parte do Executivo e estão subordinadas à autoridade do Presidente da República, na sua qualidade de Comandante-em-chefe.</p> <p>art.168 É atribuição do Presidente da República:</p> <p>19. Fixar anualmente um número razoável de efetivos das Forças Armadas e da Polícia Nacional Civil.</p> <p>art.168 São atribuições e obrigações do Presidente da República:</p> <p>11. Organizar, conduzir e manter as Forças Armadas, conferir as promoções militares e ordenar o destino, cargo ou a baixa dos oficiais da mesma, em conformidade com as leis.</p> <p>12. Dispor das Forças Armadas para a defesa da soberania do Estado, da integridade do território. Excepcionalmente, quando esgotados os meios ordinários para a manutenção da paz interna, a tranquilidade e a segurança pública, o Presidente da República poderá dispor das Forças Armadas para esse fim. A atuação das Forças Armadas se</p>

	<p>limitarão ao tempo e a medida do estritamente necessário para o restabelecimento da ordem e cessará tão logo se haja alcançado esse objetivo. O Presidente da República manterá informada sobre tais atuações a Assembleia Legislativa, a qual poderá em qualquer momento, dispor do encerramento de tais medidas excepcionais.</p> <p>17. Organizar, conduzir e manter a Polícia Nacional Civil para o resguardo da paz, a tranquilidade, a ordem e a segurança pública, tanto no âmbito urbano como no rural, com estrito apego ao respeito aos direitos humanos e subordinados à direção de autoridades civis.</p> <p>18. Organizar, conduzir e manter o Organismo de Inteligência do Estado.</p>
--	---

Fonte: Córdova Macías (1998, p.6) com adaptações.

Entre as disposições acima, percebe-se que há importância da reforma constitucional quanto ao fato de as forças armadas ficarem limitadas à defesa da soberania do Estado e da integridade do território. Todavia, foi dada a prerrogativa ao presidente para o emprego das forças armadas em ocasiões excepcionais de deterioração da segurança pública. Assim, não se pode dizer que os decretos promoveram contundentes rupturas com a Constituição de 1983, embora se reconheça o avanço:

Excepcionalmente, quando esgotados os meios ordinários para a manutenção da paz interna, a tranquilidade e a segurança pública, o Presidente da República poderá dispor das Forças Armadas para esse fim. A atuação das Forças Armadas se limitará ao tempo e a medida do estritamente necessário para o restabelecimento da ordem e cessará tão logo se haja alcançado esse objetivo¹⁹⁴ (art.168, inciso 12).

Logo, a mudança foi importante, mas não restringiu na redação o que seria essencial: desvincular totalmente o emprego das FAES qualquer atividade na segurança pública. Como dissolver as FAES não era uma alternativa compactuada nas negociações dos acordos de paz, a solução que se apresentou foi reduzir, reestruturar e "depurar" a corporação. Todas essas mudanças tinham como meta atender a supremacia do poder civil sobre o militar. A chamada reforma militar teve duas fases: a primeira se estabeleceu entre os anos 1992 e 1994, durante a ONUSAL; outra aconteceu entre os anos 1994 e 1999, sob o processo doméstico

¹⁹⁴ Tradução livre: "Excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin. La actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido". Constituição da República de El Salvador (1983) disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/trans.html>>. Acesso em: 21/02/2014.

(salvadorenho) de reformulação que culminou com o Plano Arce 2000¹⁹⁵ (CÓRDOVA MACÍAS, 1998, p.4). Na fase da ONUSAL, o primeiro ano foi dedicado à redução de efetivo, enquanto o segundo ano foi o da reestruturação, com base na nova educação militar e treinamento para atender a nova missão. Os seis princípios norteadores para isso estavam já redigidos no Acordo de Chapultepec:

1. As forças armadas têm por missão a defesa da soberania do Estado e a integridade do território;
2. As forças armadas são instituições permanentes, obedientes, profissionais, apolíticas e não deliberantes;
3. As forças armadas devem respeito à ordem política determinada pela vontade soberana do povo e a toda mudança política ou social que dessa vontade surja, em conformidade com procedimentos democráticos que estejam adequados à Constituição;
4. As forças armadas têm caráter não decisório no campo político;
5. A doutrina das forças armadas tem por base a distinção entre os conceitos da segurança e da defesa nacional. A defesa nacional, a cargo das forças armadas, tem por objeto a garantia da soberania e integridade territorial frente à ameaça militar externa;
6. A manutenção da paz interna, da tranquilidade, da ordem e da segurança pública está fora da missão ordinária das forças armadas.

Pode-se afirmar que todas as determinações do Acordo de Chapultepec foram respeitadas na reforma constitucional de 1992, mesmo quanto ao emprego das forças armadas na segurança pública, como se pode destacar do 6º ponto acima: "A manutenção da paz interna, da tranquilidade, da ordem e da segurança pública está fora da missão ordinária das forças armadas" Destaca-se o trecho "segurança pública está fora da **missão ordinária** das forças armadas", o que não conflitou com a redação da reforma de 1992: "Excepcionalmente, quando esgotados os meios ordinários para a manutenção da paz interna, a tranquilidade e a segurança pública, o presidente da República poderá dispor das forças armadas para esse fim" (art.168, inciso 12). Não obstante, já foi feita a crítica sobre a prerrogativa que esse dispositivo permitiu para interpretações futuras e políticas desse eventual emprego das forças armadas na segurança pública.

Do contingente inicial aprovado para a ONUSAL, um grupo menor começou a operar: 368 observadores militares desembarcaram em 31 de janeiro de 1992. No dia 7 de fevereiro do mesmo ano, 147 observadores policiais da ONU desembarcaram, alcançando o número de 304 policiais até o final de maio (ONU, 1995, p.25). O contingente aprovado pelo Conselho de Segurança foi maior do que a necessidade imediata. Posteriormente, o grupo suplementar

¹⁹⁵ Para o entendimento da modernização estruturada, é possível ter a compreensão mais ampla em: Antonio Martínez-Uribe "El Salvador: la situación de la defensa", agosto 2005. Disponível em: <<http://www.resdal.org/atlas/atlas-elsalvador-paper.html>>. Acesso em: 21/02/2014.

foi enviado, principalmente quando se pediu reforço para a segurança das eleições que ocorreram entre março e abril de 1994¹⁹⁶ (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.110).

A Divisão Militar da ONUSAL foi estabelecida inicialmente por uma pequena missão de oficiais militares em julho de 1991¹⁹⁷, responsável por instruir os comandantes militares das FAES e FMLN sobre o trabalho que seria desenvolvido em campo para viabilizar a paz de Chapultepec. Já em janeiro de 1992, a Divisão Militar estava incumbida de fazer cumprir o cessar fogo, separando FAES e FMLN. Esta deveria permanecer em áreas designadas pela Divisão. Ademais, os observadores militares da ONUSAL deveriam acompanhar a desmobilização dos oficiais das FAES (especificamente aqueles que operaram na segurança pública), deveriam auxiliar no programa de prevenção de acidentes com minas terrestres espalhadas durante a guerra civil e participar do inventário das armas das duas partes combatentes, com a finalidade de assistir a destruição das armas¹⁹⁸. A Divisão Militar da ONUSAL encarregou-se dessas atribuições por um ano, do início de 1992 ao início de 1993. Após esse período, um pequeno contingente permaneceu em El Salvador e estava responsável pelas revisões da doutrina militar e educação militar voltada a nova missão (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.110).

Quanto a descrição dessas atividades relacionadas à desmobilização, reestruturação e educação na nova doutrina, Schultze-Kraft (1998) registrou a desmobilização de cinco batalhões de infantaria de reação imediata, 22 batalhões de infantaria, as patrulhas de defesa civil, da Direção Nacional de Inteligência (substituído pelo Órgão de Inteligência de Estado, com direção de um civil) e do Serviço Territorial. A Assembleia Legislativa também aprovou

¹⁹⁶ Em 8 de janeiro de 1993, o presidente Alfredo Cristiani enviou uma carta à ONU pedindo que a Organização monitorasse as eleições que estavam previstas para março de 1994 (S/25241). O secretário-geral Boutros-Ghali considerou o pedido e o formalizou junto ao Conselho de Segurança para que a ONUSAL tivesse uma Divisão Eleitoral e trabalhasse em coordenação com a Divisão de Direitos Humanos e Divisão Policial. O pedido foi considerado pelo CSNU e uma missão técnica foi enviada a San Salvador para avaliar as questões administrativas e financeiras para a extensão e alargamento do mandato da ONUSAL. Dada a experiência da ONU com missões de observação eleitoral, o pedido do presidente salvadorenho, as condições locais (ainda pouco estáveis para a importância das eleições presidenciais, legislativas e municipais), o CSNU aprovou a extensão do mandato (S/RES/832) com as adaptações requisitadas em 27 de maio de 1993 (ONU, 1995, p.36-37).

¹⁹⁷ Nesse contingente de 15 militares, os seguintes países participaram: Canadá, Brasil, Equador, Espanha e Venezuela. O trabalho implicou a coordenação com o contingente militar da ONUCA para separar os combatentes da FMLN das áreas de possível confronto e desestabilização das negociações de paz. Informações ONUSAL <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onusal_b.htm>. Acesso em: 21/02/2014.

¹⁹⁸ Informações sobre a ONUSAL disponível em: <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onusal_b.htm>. Acesso em: 21/02/2014.

novo sistema de reserva militar, em 30 de julho de 1992¹⁹⁹ e, poucos meses depois, o regulamento. Segundo o estudo de Schultze-Kraft (1998), o objetivo estipulado nos acordos de paz, tendo em vista a redução de mais da metade das FAES, foi alcançado²⁰⁰.

O processo de depuração das FAES também contou com estruturas que não integraram a ONUSAL, criadas ao longo das negociações de paz: a Comissão *Ad Hoc* para a Purificação das Forças Armadas, a Comissão da Verdade e a COPAZ (MELO, 2002, p.98). A Comissão *Ad Hoc* começou a trabalhar em maio de 1992, e entrevistou 230 oficiais de altas patentes. O trabalho foi finalizado em setembro de 1992, quando um relatório foi apresentado ao governo de El Salvador e à Secretaria Geral das Nações Unidas, mas não veio a público. Não torná-lo público foi decisão compactuada entre o presidente Cristiani e o secretário-geral Boutros-Ghali, pois aquele convenceu que divulgar o relatório poderia minar a implementação do acordo de paz por provocar indisposição de parte dos oficiais das FAES (MELO, 2002, p. 99). Com base nesse relatório, é que deveriam ser feitas as dispensas de oficiais das FAES até o início de 1993: entre os 102 oficiais, 26 deveriam ser transferidos e 76 dispensados. Todavia, o presidente Cristiani informou que, dos 102 oficiais, 25 foram transferidos, 38 foram aposentados, 4 foram desligados por medidas disciplinares, 7 foram servir como adidos militares em embaixadas de El Salvador no exterior, 19 foram desligados por razões administrativas, 8 permaneceram em seus posto no período de transição e um permaneceu no cargo "por razões pessoais" até 1º de março de 1993 (S/25078, p.2).

Mesmo com a parcial colaboração do presidente Cristiani, a pressão internacional foi decisiva para levar o presidente a dispensar todos os oficiais, tal como sugerido pela Comissão *Ad Hoc*, até março de 1993. A ONU fez pressão diplomática e a gestão do presidente Bill Clinton (1993-2001) não concederia o envio de 11 milhões de dólares para assistência militar a El Salvador, caso o presidente Cristiani não adotasse as recomendações da Comissão *Ad Hoc* (POPKIN, 2000, p.108). Ao final, as dispensas foram feitas, incluindo a do General René Emilio Ponce, que foi identificado pelo relatório da Comissão da Verdade como o mandante de execuções durante a guerra civil no massacre na UCA em 1989 (S/25550).

¹⁹⁹ "Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada. Disponível em: <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-del-servicio-militar-y-reserva-de-la-fuerza-armada>>. Acesso em: 01/04/2014.

²⁰⁰ SCHULTZE-KRAFT, M. "Pacificación, relaciones cívicos-militares y democracia en El Salvador de posguerra: apuntes para el debate". Disponível em: <<http://www.ufg.edu.sv/ufg/theorethikos/Marzo98/markus2.html>>. Acesso em: 01/04/2014.

O programa de desmobilização da ONU (DDR) não apenas considerou o desmantelamento da FMLN²⁰¹ como condição favorável ao novo período pacífico, mas também o DDR contemplou a redução do número de oficiais das FAES como ponto importante para a reestruturação das instituições militares. Assim, a divisão militar da ONUSAL conduziu o trabalho de DDR de janeiro de 1992 até o início de 1993, sendo que, em 10 meses, as FAES tiveram o efetivo reduzido em mais de 50% (McCORMICK, 1997, p.294). Ao final, dos 75 mil soldados e oficiais do exército, permaneceram 6 mil nas FAES, sendo todos os demais desmobilizados (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.117). Esses 6 mil militares receberam orientações e treinamento pela equipe de militares da ONUSAL para seguir a nova doutrina determinada pela Constituição. Ao passo que a desmobilização de integrantes das FAES e guerrilheiros da FMLN²⁰² tinha êxito, proporcionalmente a SGNU solicitava a redução do contingente militar da ONUSAL. Sequencialmente, a proporção dessa redução foi de 317 militares em janeiro de 1992 (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.117) para 290 em maio do mesmo ano (S/23987), 226 em novembro (S/24833, 1992, parágrafo 83) e, por fim, 74 em maio de 1993 (S/25812, 1993, parágrafo 14).

²⁰¹ Verhey (2001, p.20-22; ONU, 1995, p.26) afirmou que o programa de DDR para a FMLN foi coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e recebeu recursos, entre outras fontes, da Comissão Europeia (3 milhões de dólares). O PNUD trabalhou com a colaboração de organizações não governamentais. Na primeira fase, o PNUD criou 18 áreas em regiões rurais para receber os combatentes da FMLN, com a finalidade inicial de que as armas fossem entregues para serem destruídas. Posteriormente, a ideia era proporcionar aos ex-guerrilheiros o trabalho de reintegração às atividades econômicas legais do país, sendo a atividade agrícola a mais propícia (PNUD, 2014). Os Médicos Sem Fronteiras, a Organização Pan-americana de Saúde e a Organização Mundial de Saúde operaram na primeira fase para dar assistência de saúde aos ex-combatentes, muitas vezes contaminados com doenças locais tais como cólera, malária e dengue. Concomitante a esse trabalho, o Fundo das Nações Unidas para Alimentos, bem como a Cáritas e "Fundação 16 de janeiro" auxiliaram com o fornecimento de alimentos. Cursos de orientação educacional, bem como de alfabetização, foram oferecidos pelo Ministério da Educação em parceria com a Universidade de El Salvador. A UCA e Fundo das Nações Unidas para a Criança e o Adolescente (UNICEF) ofereceram assistência às crianças dos ex-combatentes, bem como aos adolescentes que foram também ex-combatentes da FMLN. A participação do PNUD no programa de DDR foi realizada após o pedido da FMLN apresentado a ONUSAL e ao PNUD em fevereiro de 1992. O precedente para essa atuação era o da criação da CIREFCA, instaurada a partir da Declaração de Costa del Sol em 1989 para atender aos refugiados da América Central (capítulo 2). Naquele momento, a CIREFCA foi coordenada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Patricia Fagen Weiss foi a responsável pela ACNUR e trocou impressões sobre a repatriação dos salvadorenhos refugiados em Honduras (Patricia Fagen Weiss, Washington, setembro de 2012). O PNUD já havia iniciado o Programa para os Refugiados da América Central (PRODERE) que contemplou, por exemplo, os refugiados salvadorenhos em Honduras.

²⁰² O objetivo do DDR para os ex-integrantes da FMLN era dar a oportunidade de que os mesmos se organizassem como partido político para concorrer a cargos eletivos, evitando que usassem a força para fazer política ou tomar o poder. O Acordo de Nova Iorque (setembro/1991) criou em âmbito nacional a Comissão Nacional para a Consolidação da Paz (COPAZ), composta por representantes do governo salvadorenho de Cristiani (1990-1994), integrantes da FMLN, representantes dos principais partidos políticos, líderes religiosos da Igreja e mediadores da ONU. A COPAZ facilitou o engajamento político de ex-integrantes da FMLN nos cargos legislativos. Isso contribuiu para a declaração unilateral de cessar-fogo da FMLN, amplamente apoiada pelo presidente Cristiani (LEVINE, 1997, p.242). A desmobilização da FMLN transcorreu bem entre o ano de 1992, sendo que em dezembro desse ano a FMLN foi reconhecida como partido político (SEGOVIA, 2009, p.7).

Sobre a questão militar no processo de implementação de Chapultepec, não apenas a redução do efetivo foi suficiente. Existiu cobrança por diversos setores da sociedade salvadorenha para que fossem investigados e punidos os responsáveis pelas violações de direitos humanos durante a guerra civil. Em 1991, a assinatura do Acordo do México proporcionou a criação da Comissão da Verdade. Ciente que muitas das violações haviam sido cometidas por policiais subordinados ao comando das forças armadas até a reforma constitucional dos anos 1990, a Comissão elaborou relatórios-denúncias (KATAYANAGI, 2002, p.76).

Córdova Macías (1998, p.13-16) escreveu que a Comissão da Verdade divulgou o relatório "Da loucura a esperança. A guerra de doze anos em El Salvador"²⁰³ em 15 de março de 1993. 40 militares foram removidos das forças armadas por causa das denúncias contidas no relatório. A Comissão também pediu que dois comandantes da FMLN, Ana Guadalupe Martínez e Joaquín Villalobos, estivessem proibidos de exercer funções da administração pública por 10 anos. Constatou também o pedido nesse relatório para que a FMLN "renuncie para sempre a toda forma de violência na busca de metas políticas" (CÓRDOVA MACÍAS, 1998, p.15), o que reforçou o incentivo para que a guerrilha caminhasse para a formalização de um partido político. Ademais, a Comissão também destacou que a Corte Suprema era muito ineficiente e pediu a renúncia de todos os membros, principalmente a do presidente da Corte (CÓRDOVA MACÍAS, 1998, p.16) pela conduta pouco profissional. Assim, estimularam que se promovesse uma verdadeira separação de poderes no país: Executivo, Legislativo e Judiciário com a finalidade de despolitizar a Corte. Dessa maneira, o relatório colocou em evidência os problemas do Judiciário.

Numa medida inusitada, logo após a divulgação do relatório da Comissão da Verdade, em 20 de março de 1993, a Assembleia Legislativa aprovou a lei de anistia²⁰⁴, sem que houvesse consenso dessa decisão nos debates do COPAZ:

²⁰³ "From madness to hope: the 12-year war in El Salvador" está disponível em: <www.usip.org/sites/default/files/file/ElSalvador-Report.pdf>. Acesso em: 12/02/2013. Também pode ser encontrado como anexo da resolução S/25500. Faz-se breve resumo do que se trata: a Comissão da Verdade recebeu mais de vinte e duas mil denúncias sobre execuções extrajudiciais, desaparecidos, torturas e outros atos de violência ocorridos entre janeiro de 1980 e julho de 1991. O relatório atribuiu ao governo doze casos de execuções extrajudiciais, três desaparecimentos forçados, três massacres de camponeses praticados por oficiais das FAES e quatro assassinatos promovidos pelos "esquadrões da morte". Sobre as conclusões que envolveram integrantes da FMLN foram atribuídos também crimes como a execução de onze majores, oito execuções extrajudiciais e um sequestro (JOHNSTONE, 1997, p.320).

²⁰⁴ Decreto nº 486, aprovado em 20 de março e publicado dois dias depois: "Ley de Amnistía General para la consolidación de la paz" está disponível em: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/1841.pdf?view=1>. Acesso em: 12/02/2013.

Para impulsionar e alcançar a reconciliação nacional é conveniente conceder a graça da anistia ampla, absoluta e incondicional, a favor de todas as pessoas que em qualquer forma tenha participado nos delitos ocorridos antes do primeiro de janeiro de mil novecentos e noventa e dois, tratando-se de delitos políticos ou comuns conexos com estes ou delitos comuns cometidos por um número de pessoas que não seja menos de 20, compreendendo aquelas pessoas contra quem se houvesse ditado sentença²⁰⁵.

A anistia concedida pela Assembleia Legislativa eximiu muitos envolvidos de adequada punição ou encaminhamento de medidas que pudessem corrigir os erros do passado. Nessa decisão conservadora dos parlamentares, perdeu-se a possibilidade de encerramento adequado ao que passou nos anos 1980. Assim, é muito difícil sustentar que os esquadrões da morte foram exceções sem qualquer atuação vinculada às ordens de atores políticos e militares de alto comando. Afinal, se eram desvios de comportamento, por que não "passar a história a limpo"? Seria a anistia apenas uma medida para impedir que a FMLN conseguisse retratação política do passado sem ao menos apostar nos benefícios em longo prazo de um processo de paz bem consolidado? Como afirmado acima, difícil supor que não existisse relação conivente entre integrantes das FAES, governo e demais instâncias políticas.

A responsabilidade quanto à punição seria apenas dos atores internos. Os atores internacionais cumpriram com seu papel: pressionaram e produziram relatórios. Porém, percebe-se que a aprovação da anistia foi o reflexo da configuração da maioria parlamentar governista, preocupada em trazer poucos danos à própria imagem e atenta às eleições do ano seguinte, não querendo que os nomes dos parlamentares da mesma legenda partidária estivessem envolvidos em escândalos. Portanto, ínfima e simbólica foi a punição de alguns oficiais das FAES: abandonarem a corporação militar. Punição singela perto do que seria possível alcançar sem a anistia, caso existisse o encaminhamento de processos judiciais e apuração de todas as ocorrências. Por outro lado, cabe também a reflexão quanto ao fato de existir um magistrado politizado, provavelmente pouco propenso a condenar os violadores dos direitos humanos. Logo, infelizmente, a branda punição foi aquela possível no curto prazo e naquele contexto político e institucional.

Por fim, o processo de modificação do sistema militar encontrou menor resistência pelas FAES. Em julho de 1993, o presidente Cristiani nomeou os integrantes da nova

²⁰⁵ Tradução livre: "Que para impulsar y alcanzar la reconciliación nacional, es conveniente conceder la gracia de amnistía amplia, absoluta e incondicional, a favor de todas las personas que en cualquier forma hayan participado en hechos delictivos ocurridos antes del primero de enero de mil novecientos noventa y dos, ya se trate de delitos políticos o comunes conexos con éstos o delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte, comprendiendo aquellas personas contra quienes se hubiere dictado sentencia."

academia militar, o Conselho Acadêmico da Escola Militar "Capitão General Gerardo Barrios" (CAEM), que foi composto de militares e civis, tais como Joaquín Samayoa (vice-reitor da UCA), David Escobar Galindo (reitor da Universidade Dr. José Matias Delgado), José Luis Lovo Castelar (jurista) e María Angélica Díaz²⁰⁶. Também foi criado o Sistema Educativo das Forças Armadas (SEFA), em 1994, para estabelecer o comando da doutrina e educação militar, que foi pautado no aperfeiçoamento sobre técnicas militares, estudos humanísticos e obediência e presteza às instituições militares, com respeito à sociedade civil. O SEFA atendeu aos oficiais militares superiores; suboficiais com cursos de aperfeiçoamento e treinamento militar a todos. Os oficiais de nível superior realizaram cursos no Colégio de Altos Estudos Estratégicos (CAEE), com início de atividades em agosto de 1993 e foi a instituição educativa de mais alto prestígio do SEFA. O CAEE ofereceu cursos para militares e civis nos focos de segurança e desenvolvimento, com a finalidade de formar profissionais comprometidos com os interesses nacionais e na reconciliação nacional entre civis e militares. O comando das FAES também cooperou, depois de certa relutância, para alocar fisicamente a Academia Nacional de Segurança Pública (ANSP), que esteve responsável por treinar a PNC (SCHULTZE-KRAFT, 1998).

Cabe destacar, das palavras de McCormick (1997, p.297), que a ONUSAL e a Divisão Militar não tiveram participação ativa nas reformas das FAES, sendo o *U.S. Military Group* em El Salvador o responsável pelo treinamento, ensino, auxílio na reestruturação das FAES e no desenvolvimento de nova doutrina militar, bem como na assistência dos novos centros de ensino militares²⁰⁷.

Enquanto a primeira fase da reforma militar foi posta em prática durante o mandato da ONUSAL, a segunda fase da modernização das FAES foi anunciada em Williamsburg, Virgínia, na reunião de ministros de defesa das Américas que ocorreu entre os dias 24 e 26 de julho de 1995. O ministro da defesa, General Humberto Corado Figueroa, anunciou o Plano de Modernização das FAES (Plano Arce 2000). Esse plano reiterou os compromissos assumidos com as reformas constitucionais de 1992, avançando em aprovação de ordenamentos para a corporação militar, bem como regulamentos para o funcionamento e profissionalização das universidades militares (CÓRDOVA MACÍAS, 1998, p. 25-9).

²⁰⁶ Essa foi a primeira vez na história do país na qual civis participaram do sistema educativo de oficiais militares.

²⁰⁷ Tais informações utilizadas pelo acadêmico estão identificadas como entrevistas realizadas com um observador militar da ONUSAL e com o comandante do *U.S. Military Group* em meados de 1993, cujos nomes que não foram publicados.

4.5 REESTRUTURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: CRIAÇÃO DA POLÍCIA NACIONAL CIVIL

Foi comum o entendimento entre as partes que negociaram os acordos de paz que era insustentável a manutenção da guarda nacional, da polícia nacional, da polícia do tesouro e da polícia da fazenda, todas submetidas às forças armadas do país em atribuições de manutenção da segurança pública. As principais motivações que levaram a criação da polícia nacional civil salvadorenha eram rearticular o setor de segurança pública, afastando os militares dessa função, promover e facilitar a reintegração da FMLN à sociedade, por meio da adesão de parte dos ex-guerrilheiros ao treinamento oferecido a nova polícia civil, e reestruturar a subordinação das forças de segurança pública (A/49/888, p.9). A Divisão Policial da ONUSAL pôde operar no monitoramento da polícia provisória e no auxílio dos relatos quanto a violações de direitos humanos.

Para colocar o planejamento em execução, enquanto as turmas da nova polícia civil recebiam treinamento, foi preciso uma força de segurança pública provisória que esteve atuante de outubro de 1992 a julho de 1993²⁰⁸. Assim, essa força policial foi criada a partir da incorporação de integrantes da Polícia Nacional (S/23402, parágrafo 6), tal como constou no Acordo de Chapultepec. A solução encontrada não foi a ideal, mas a mais rápida e satisfatória para aquelas circunstâncias, segundo os critérios da SGNU. Os policiais da ONU receberam mandato que limitava suas ações a monitorar a segurança pública junto às autoridades locais. Portanto, nesse período de transição, foi necessário trabalhar com a força de segurança pública provisória até que a nova polícia civil estivesse plenamente apta a assumir. Os requisitos para a incorporação dos antigos policiais a essa força provisória eram: ter certo nível educacional e comprometer-se com a viabilização do caminho democrático no país. As exigências eram vagas para um momento político delicado, mas, sem melhor alternativa, esta foi a orientação seguida (WILKINS, 1997, p. 273).

A força policial de transição foi composta pela maioria dos integrantes da Polícia Nacional (PN). Segundo McCormick (1997, p.289), os policiais da PN não se sentiram estimulados a trabalhar como força de segurança pública de transição (FSPT), sabendo que não seriam integrados às novas forças policiais civis - Polícia Nacional Civil (PNC). Além

²⁰⁸ Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onusalbackgr2.html>>. Acesso em: 12/12/2013.

disso, a FSPT foi constantemente monitorada pela polícia da ONU para assegurar que houvesse respeito e cumprimento às recomendações dos acordos de paz, mas frequentemente foram observados incidentes de abuso de autoridade pela FSPT no trato com a população. Ressalta-se que os integrantes da FSPT não eram policiais profissionais, mas sim soldados²⁰⁹.

O engajamento da FSPT quanto ao respeito aos direitos humanos foi parco. Ao que consta, os incidentes reportados ao escritório central da ONUSAL em San Salvador: uso excessivo da força e negligência no cumprimento da lei (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.113). Um dos agravantes quanto ao diagnóstico desse quadro foi a falta de coordenação dos trabalhos entre a Divisão Policial e a Divisão de Direitos Humanos da ONUSAL. A primeira relatou os incidentes somente à sede da ONUSAL situada em San Salvador, ao passo que a segunda operou muitas vezes nos mesmos assuntos, produzindo relatórios e conduzindo investigações nos escritórios regionais. Dessa maneira, os mesmos incidentes tinham diferentes resultados de investigações. Com a ausência de organização dos trabalhos, a notória falta de comunicação entre as divisões teve impacto negativo entre os salvadorenhos, que cobravam punições para os policiais truculentos. Para resolver o problema gerado, a ONUSAL reestruturou os trabalhos em abril de 1994 (STANLEY; LOOSLE, 1998, p. 114).

Outro agravante foi o comportamento do governo salvadorenho, que deveria ter rapidamente dissolvido a Guarda Nacional e a Polícia do Tesouro. Contudo, renomearam-nas para Guarda de Fronteira e polícia militar, respectivamente (ONU, 1995, p.26), além de terem transferido diversos policiais para a Polícia Nacional. Tais irregularidades foram percebidas pelos observadores militares da ONUSAL, que as reportaram ao comandante político da missão da ONU. Sob forte pressão da ONU, o governo dissolveu a Guarda de Fronteira e a polícia militar (STANLEY; LOOSLE, 1998, p. 129; COSTA, 1995, p.370).

A pautar-se por esse contexto confuso, é fato que a posição do governo acolheu indiretamente a resistência das FAES a essa mudança no setor de segurança pública. Os antigos policiais haviam perdido cargos, funções, recursos e a atuação militar foi redefinida. Costa (1995, p.367; ONU, 1995, p.26) descreveu que houve atraso de quatro meses na inauguração da Academia Nacional de Segurança Pública, ocorrendo a abertura em setembro

²⁰⁹ Trata-se de contingente treinado durante os anos da guerra civil. Segundo Spence *et al.* (1995, p.6), a soma do valor total aprovado pelo Senado dos Estados Unidos no referido período para assistência às forças de segurança pública ficou estimado em treze milhões de dólares. O Departamento de Estado (1987) pediu a aprovação de mais de 9 milhões de dólares para as forças de segurança pública, tendo em vista as informações coletadas sobre a reunião do comando da FMLN que se preparava para uma contraofensiva nos anos 1988 e 1989.

de 1992. Inicialmente, os cursos oferecidos para policiais seriam de seis meses e aqueles de maior nível hierárquico realizaram cursos de um ano²¹⁰.

Como não seria possível impedir que houvesse a reforma policial, as FAES tentaram influenciar a PNC. Quando criado o departamento de narcóticos, um militar do exército foi designado para a função por ser o mais experiente na área. Para essa indicação, muitos estavam de acordo: governo salvadorenho, embaixada dos Estados Unidos, entre outros. O fato é que a PNC precisava de policiais experientes e melhor equilíbrio na composição, pois o comando da PNC corria risco estando somente nas mãos de civis sem qualquer experiência policial. Ademais, o nome do militar não constava nas denúncias da Comissão da Verdade, tendo melhor encaminhamento para assumir o posto que a ele foi confiado (COSTA, 1995, p.373).

Sobre a organização inicial do contingente policial enviado pela ONU, a Divisão Policial da ONUSAL deveria ter sido composta por 631 policiais observadores²¹¹, encarregados de acompanhar a transição para a PNC. Porém, a disposição dos Estados-membros em contribuir com o envio de policiais diminuiu consideravelmente esse número para cerca de 270 policiais enviados por Argentina, Chile, Espanha, França, Itália e México, em março de 1992 (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.111). A Academia Policial de El Salvador, ANSP, recebeu incentivos financeiros do PNUD (ONU, 1995, p.27). O PNUD direcionou a aplicação de recursos às missões técnicas de treinamento policial e a ANSP ficou subordinada ao Ministério do Interior e da Segurança Pública²¹². O orçamento enxuto fez com que os instrutores estrangeiros treinassem policiais que estivessem aptos a dar continuidade ao que deveria ser ensinado para os próximos integrantes da PNC. Ao todo, foram 60 professores dos quais, inicialmente, 40 eram estrangeiros (COSTA, 1995, p.367).

A equipe de treinamento dos novos integrantes da PNC foi composta por policiais salvadorenhos, policiais da Espanha e dos Estados Unidos. Os instrutores pertenciam a diferentes países: Espanha (comando), Estados Unidos, Chile, Noruega e Suécia. Os dois últimos países e Espanha trabalharam com o treinamento proporcionado pelos recursos

²¹⁰ Entre esses policiais que receberam treinamento nesse período, destaca-se Oscar Chavez Valiente, que era professor universitário na Universidad de El Salvador e decidiu seguir na carreira policial, realizando o curso de nível superior da ANSP. Entrevista com Oscar Chavez Valiente concedida na embaixada de El Salvador (Washington, D.C., 24 de abril de 2013).

²¹¹ Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onusalfacts.html>>. Acesso em: 22/03/2012.

²¹² Anexo III. "Preliminary bill on the National Public Security Academy". Disponível em: <http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/pa_es_01161992_annexIII.pdf>. Acesso em: 22/01/2014.

captados pelo PNUD, enquanto Chile e Estados Unidos operaram em campo por meio de uma cooperação bilateral técnica entre El Salvador e Estados Unidos, sendo, portanto, os recursos para o treinamento provenientes do governo dos Estados Unidos (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.125). As turmas foram sequencialmente formadas pela ANSP e os comandantes policiais da PNC receberam treinamento realizado e providenciado pela Academia Policial de Porto Rico (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.127).

O acordo bilateral entre Estados Unidos e El Salvador proporcionou à PNC treinamento que provinha do Programa Internacional de Assistência e Treinamento Investigativo Criminal, conhecido pelas siglas em inglês ICITAP, do Departamento de Justiça dos Estados Unidos²¹³. As missões técnicas do ICITAP foram acompanhadas pelos policiais observadores da ONU. Interessante salientar que essa concomitância de ações reflete que, embora existissem ações conduzidas e autorizadas em âmbito multilateral, permaneceu o vínculo de um dos atores políticos internacionais envolvido na estratégia de contrainsurgência do período da guerra civil com El Salvador. Parte da explicação da permanência desse relacionamento está na opção do presidente Cristiani em prestigiar a parceria de muitos anos, além da capacidade material e logística que facilitou o rápido desenvolvimento das atividades.

Os esforços do PNUD, ICITAP e dos diversos contingentes policiais de treinamento ainda não foram suficientes, na opinião do governo salvadorenho, perante ao que havia sido prometido durante as negociações dos acordos de paz (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.126). Em fevereiro de 1993, 300 homens foram formados e deveriam, sucessivamente, alcançar oito mil policiais (COSTA, 1995, p.367). Ao final de 1993, foram formados 3 mil policiais (ONU, 1995, p.40). Ao término do mandato da ONUSAL, o reconhecimento feito pelos atores locais e internacionais era de que o treinamento ofertado à PNC foi insuficiente (WOLA, 1994). Parte desse resultado influenciou no envio de uma pequena missão civil de observação

²¹³ Quando buscadas, as informações institucionais sobre esse programa acessíveis para a pesquisa foram limitadas mediante a justificativa de haver poucos registros. Assim, transcreve-se a seguir o que foi respondido pelo funcionário do Departamento de Justiça acerca do ICITAP em El Salvador: "'From 1993-2003 the International Criminal Investigative Training Assistance Program's (ICITAP's) law enforcement development program in El Salvador focused on establishing: 1. National Public Security Academy (ANSP) which included standing up the police training academy, developing training instructors, developing curricula, providing basic skills training, etc. 2. National Civilian Police of El Salvador (PNC) which included the development of the PNC organizational structure, organizational development, leadership and management structure, a Community Policing Program, a 911 Emergency Response System, etc. 3. ICITAP also helped the PNC develop a Field Officer Training Program and set up an Intranet system for the tracking of all electronic data. 4. ICITAP also set up specialized units that included Criminal Investigation Unit, VIP Protection Unit, Development of Emergency Response Unit (e.g. SWAT), Civil Disorder Management Unit, Anti-Kidnapping and Anti-Robbery Units, etc. 5. ICITAP also develop a full-service Forensic Laboratory".

(MINUSAL), aprovada para acompanhar o desdobramento da implementação do que ainda restava a ser cumprido dos acordos de paz, sendo a PNC uma dessas questões²¹⁴.

O treinamento insuficiente da PNC foi justificado, em parte, pelo baixo nível de confiança dos países doadores no trabalho e empenho a ser providenciado pelo governo salvadorenho para a efetiva modernização das instituições (STANLEY; LOOSLE, 1998, p. 126). Assim, o montante de recursos necessários para a atividade não foi atingido²¹⁵. Por outro lado, é relevante recordar que o ano de 1995 é tido como aquele de grave crise financeira da ONU, levando a SGNU a apressar a retirada e/ou diminuir contingentes em diversas operações de paz no período (DOYLE, 1998, p.2). Dessa maneira, é importante enfatizar que há esse fator conjuntural que prejudicou o treinamento da PNC.

Quanto aos problemas internos, destaca-se a dificuldade em obter candidatos civis e ex-guerrilheiros da FMLN à PNC frente à candidatura da maioria de ex-policiais das antigas forças de segurança pública. Muitos ex-policiais militares entraram para a ANSP (A/47/596, parágrafo 38). Essa admissão feria claramente as disposições dos acordos de paz, pois 60% da PNC não deveria ter participado da guerra civil e era facultado que apenas 20% da PNC poderia ser integrada por ex-integrantes da FMLN e da PN (ONU, 1995, p.40). O governo fez campanhas em zonas rurais e áreas distantes para atrair candidatos, mas, ainda assim, a composição de ex-policiais militares foi maior (McCORMICK, 1997, p.300). Diante disso, um dos problemas apontados no relatório parcial da SGNU, de maio de 1994, foi que esse desequilíbrio na composição da PNC poderia ser nocivo em longo prazo (S/1994/561, parágrafo 8). O estímulo internacional acordado entre as partes era a via da mudança na conjuntura interna. Porém, a ONU não poderia interferir nesse processo de admissão; conseqüentemente, a responsabilidade pela condução desse assunto, bem como as conseqüências, estavam nas mãos dos futuros governos de El Salvador. Outro argumento a se destacar sobre essa composição está no fato que muitos grupos conservadores em El Salvador não pretendiam ter a PNC com maioria de ex-integrantes da FMLN (COSTA, 1995, p.375), seja por desconfiança política ou, até mesmo, por razão pragmática de aproveitar aqueles que já haviam sido treinados anteriormente para o trabalho policial.

Além do argumento respaldado na provável falta de unidade ao colocar ex-combatentes na guerra civil para serem policiais e cooperarem entre si, outros acontecimentos

²¹⁴ Disponível em: <<http://www.un.org/docs/SG/SG-Rpt/ch4d-9.htm>>. Acesso em: 22/03/2012.

²¹⁵ Além dos doadores já mencionados, destacam-se também quais foram os doadores da ANSP: Noruega, Espanha e Suécia. Os Estados Unidos comprometeram-se com 20 milhões de dólares entre os anos 1992 e 1994 e a Alemanha também fez uma pequena doação de equipamentos (COSTA, 1995, p. 379-380).

levantaram suspeitas sobre os ex-integrantes da FMLN. Por exemplo, no dia 23 de maio de 1993, uma explosão acidental em Manágua, Nicarágua, constatou-se a existência de um depósito clandestino de armas da FMLN: mísseis, munição e 300 passaportes de diversas nacionalidades estavam ali depositados. Além desse, a ONUSAL descobriu outros depósitos clandestinos em El Salvador, Nicarágua e Honduras. Diante da violação aos acordos de paz, além da desconfiança perante os fatos, o comandante da FMLN revelou todos os depósitos. Por fim, toda a munição foi destruída em 4 de agosto de 1993 (ONU, 1995, p.41-2).

Com todos esses fatos apontados, entende-se que a aprovação para o envio da MINUSAL esteve vinculada não somente ao insuficiente treinamento policial, bem como para acompanhar os acontecimentos que poderiam desestabilizar a paz e que não foram cuidadosamente resolvidos pelo governo salvadorenho. Entre eles, cita-se como exemplo a abrupta retirada das forças militares de segurança pública que não foi proporcionalmente repostas pelos integrantes da FSPT. Assim, mesmo com a ajuda dos policiais observadores da ONU, viu-se o aumento da criminalidade, e a FMLN colocou forças de segurança nas zonas desprotegidas, também simbolizando uma clara violação aos acordos de paz (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.223). Portanto, uma das funções da MINUSAL era prestar bons serviços para avançar nessa reforma de segurança pública, entre outros aspectos previstos, como o programa de transferência de terras (questão agrária), os programas de reinserção de ex-combatentes e a desmobilização de policiais militares, os assentamentos humanos e as reformas legislativas²¹⁶.

Em outubro de 1994, o Conselho de Segurança considerou o pedido do secretário-geral para que o mandato da ONUSAL fosse estendido até abril de 1995 (S/1994/1000). Assim, a resolução 961, de 23 de novembro, estendeu a missão até abril de 1995, ciente que a vertente civil era mais desafiadora do que os aspectos concernentes à segurança militar: mais de 3 mil dólares foram para essa área entre os aproximadamente 5.500 dólares estimados (S/1994/1212/Add.1). Por fim, em 28 de abril, o CSNU formalizou que a ONUSAL iria encerrar mandato em 30 de abril de 1995 (S/RES/991).

Entende-se que, mesmo com a vontade dos atores internacionais bem dispostos a levantar fundos e continuar assistindo a esse processo, especificamente no que concerne à PNC, as incongruências respaldadas na necessidade de rapidamente achar candidatos e treinar policiais não isentou o país de arcar com as consequências de ter adotado esses critérios. Não

²¹⁶ Disponível em: <<http://www.un.org/docs/SG/SG-Rpt/ch4d-9.htm>>. Acesso em: 22/03/2012.

houve tempo e treinamento suficiente para consolidar unidade de policiais profissionais, sendo os reflexos desse trabalho acompanhados pouco tempo depois.

Call (2007, p.44) argumentou que problemas relacionados à corrupção de policiais da PNC e o seu envolvimento com os mais diversos tipos de delitos e grupos de crime organizado foram devidamente acompanhadas pelo diretor interino da PNC no final do anos 1990. Entre os anos 1998 e 2001, a medida adotada pelo comando da PNC foi a exoneração de mais de 1.200 policiais e 1.400 funcionários administrativos, sobre os quais foram feitos levantamentos e apuraram-se irregularidades que justificaram o desligamento. Em pesquisas de opinião feitas com salvadorenhos em 1996, muitos (56%) relataram não confiar nos policiais. Quando precisavam usar desse serviço público, muitos declararam que preferiam ir a delegacia para reportar problemas quando sabiam que algum amigo policial estaria presente (CALL, 2007, p.45).

Percebe-se que a ideia de criar a PNC, tal como registrado no Acordo de Chapultepec, foi uma importante realização que se compreende como resultado da necessidade política de romper com o passado, desmantelando a antiga estrutura de segurança pública. Todavia, a forma como esse processo foi conduzido pelo governo salvadorenho e, principalmente, os critérios adotados para a composição da PNC não isentaram o país da continuidade de um antigo problema: a falta de confiança dos salvadorenhos nas próprias instituições policiais, mesmo com todas as mudanças e investimento.

4.6 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A INICIATIVA DE REFORMAR AS INSTITUIÇÕES JUDICIÁRIAS

Com os problemas advindos da guerra civil, a política externa do presidente Reagan pressionou para que o novo presidente salvadorenho nos anos 1980, proporcionasse soluções às questões de direitos humanos em El Salvador, já que esse assunto chamava muito a atenção negativamente da opinião pública nos Estados Unidos. As soluções solicitadas por Reagan foram condicionadas à aprovação de orçamento no âmbito econômico e militar pelo Congresso dos Estados Unidos. Nessas condições políticas pouco favoráveis ao trabalho de real modernização do Judiciário, o presidente Napoleón Duarte rapidamente encaminhou modesta reforma judicial em 1984, que dava maior autonomia ao Judiciário quanto ao julgamento de casos graves de violações de direitos humanos e diminuía o encaminhamento das questões às cortes de justiça para aumentar a capacidade técnica e investigativa das cortes

criminais (BERNARDELLI, 2007, p.2-3). Todavia, nada foi mencionado na época sobre qualquer emenda constitucional que proporcionasse a independência entre os poderes: Executivo e Judiciário. Assim, não se pode falar evidentemente em melhorias.

Recordando as disposições nos acordos de paz, as reformas contemplaram a composição de uma comissão nacional em defesa dos direitos humanos, como já abordamos sobre a Comissão da Verdade em sessão anterior. Ademais, esse acordo presumiu a criação de uma Procuradoria Nacional para a Defesa dos Direitos Humanos, sendo o procurador eleito por dois terços da Assembleia Legislativa. Tal Procuradoria também foi criada em abril de 1991, sendo o primeiro mandato de responsabilidade de Carlos Mauricio Molina Fonseca (1992-1995) (WALL, 2003, p.39). Por fim, também consta nos acordos de paz a necessidade de criação de um centro para profissionais jurídicos (ou Escola de Magistrados) para formar: juízes, promotores e defensores públicos.

Lembrando que "o núcleo-duro dos acordos de paz eram as reformas das instituições do Estado" (STANLEY; LOOSLE, 1998, p.105), deve-se dedicar algumas linhas a essas missões técnicas do magistrado. Primeiramente, é importante enfatizar que os Estados Unidos já acompanhavam El Salvador na assistência ao magistrado desde 1984 por meio da USAID. Não obstante, na opinião de Popkin (2000), existiam muitas debilidades, como processos lentos aguardando julgamentos, politização do poder Judiciário – até mesmo pelo fato de não ser o Judiciário um poder independente do Executivo nos termos constitucionais naquela época – e deficiências no sistema prisional. Com o envio da ONUSAL e o fim da guerra civil, o entorno pacífico estava mais propenso ao treinamento dos profissionais dessa área.

A iniciativa foi bilateral, El Salvador e Estados Unidos em 1984, e durou até 1997, com orçamento que atingiu 7.5 milhões de dólares. O treinamento aconteceu em duas etapas: a primeira entre os anos 1984 e 1993, com palestras, cursos de pequena duração, apresentação de proposta de um novo código criminal aos juízes e treinamento para questões administrativas. Antes que a primeira fase fosse concluída, a USAID deu início a segunda, entre os anos 1992 e 1997. Na segunda fase, foram dados recursos e treinamento à Escola de Magistrados (HAMMERGREN, 1998, p.35-7).

Por mais que se possa avaliar a iniciativa como positiva, a verdade é que a parte do trabalho que talvez mais pudesse ajudar o Judiciário salvadorenho foi feita nos dois últimos anos. Contudo, os treinamentos não resolveram o problema da interferência do Executivo no Judiciário. Nessas breves considerações, pretendeu-se afirmar que foi dada a continuidade ao programa que se iniciou nos anos 1980 sem sugestão de mudança nos dispositivos

constitucionais. Se esse ponto era importante, mas outros mais sensíveis foram aprovados, como a reforma das FAES, é interessante notar que não existiu vontade política das partes que ocuparam a mesa de negociações para acordar sobre a reforma do Judiciário no país. Logo, em parte, pode-se dizer que a assistência internacional foi falha porque os atores domésticos não discutiram profundamente tal reformulação durante o processo de paz. Dessa maneira, pode-se dizer que foi adequado e justo o balanço feito pelo secretário-geral Kofi Annan (1997-2007), considerando que essa área ainda merecia mais esforços (POPKIN, 2000, p.197), que foram preteridos pela pressão de ser consolidado rapidamente um acordo de cessar fogo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutiu-se nesse trabalho o contexto das disputas políticas entre grupos revolucionários e conservadores na América Central, especificamente analisando o impacto da estratégia contrainsurgente para El Salvador. A militarização do Estado salvadorenho – entendida como desempenho de funções burocráticas por militares, funções estas indicadas para serem executadas por civis, além de significar o encaminhamento de um projeto político castrense executado por militares no exercício da presidência –, inaugurou-se com as condições dadas durante a gestão do general Maximiliano Hernández Martínez já no início do século XX, possibilitando a confortável ocupação da presidência no regime político autoritário institucionalizado (1948-1979).

Ao passo que as medidas repressivas passaram de operações eventuais para tornarem-se corriqueiras, gradativamente as esparsas convulsões sociais foram mobilizadas para a organização da luta armada. A partir da inspiração sandinista em 1979, a junta militar "revolucionária" conservadora assumiu a presidência prometendo mudanças e reformas políticas. Todavia, o movimento foi lento perto da articulação política que culminou com a criação da FMLN, em 1980.

Com o suporte financeiro, logístico e operacional dos Estados Unidos, a guerra civil foi deflagrada, mesmo que se tenha tentado retroceder nessa aposta, convidando a FDR-FMLN a desistirem da luta armada para concorrerem às eleições da Assembleia Constituinte e, posteriormente, às eleições presidenciais no início dos anos 1980.

Defendeu-se que durante a administração de Ronald Reagan (1981-1989), a política externa dos Estados Unidos tornou-se rígida e vigilante quanto à ascensão ao poder de grupos revolucionários e ao crescimento da atuação das guerrilhas, especialmente em países como Nicarágua, El Salvador e Guatemala. Todavia, o país-teste da supremacia de poder militar e ideológico dos Estados Unidos foi El Salvador. Assim, a única resposta vislumbrada para o país foi a perseguição da vitória militar, transformando o que era o exército politizado em exército altamente especializado na contrainsurgência. Com isso, vislumbrou-se impedir a "terceira perda estratégica", além de afirmar quem tinha liderança e supremacia da preservação de interesses no "pátio traseiro", como é tomada a região centro-americana pela potência regional.

Os primeiros capítulos possibilitaram explorar o avanço da estratégia de contrainsurgência no debate doméstico estadunidense e como isso se transformou em

programa de política externa, bem como as manobras do Executivo para pressionar o Legislativo a aprovar os orçamentos militares que seriam destinados para o governo salvadorenho, no intuito de profissionalizar as FAES e munir os militares de equipamento para impedir a vitória militar da FMLN. Esse objetivo da política externa dos Estados Unidos permaneceu intacto mesmo quando parte da Câmara dos Deputados foi de maioria democrata e quando a opinião pública estadunidense manifestou-se contrária ao envio de recursos que, invariavelmente, respaldaram indiretamente as atrocidades cometidas pelos esquadrões da morte. Apenas na gestão do presidente George H. W. Bush aconteceu ajuste da política externa para El Salvador. O novo contexto internacional e o equilíbrio de forças em El Salvador ampararam a decisão política defendida pelo presidente de perseguir a desmobilização da FMLN pela alternativa pacífica, delegando tal encaminhamento para a ONU e supervisionado pela delegação dos Estados Unidos.

Depreende-se especificamente do segundo capítulo que a administração Reagan mediu esforços diplomáticos para impedir que o Grupo de Contadora tivesse êxito na condução das negociações porque o desfecho não seria o desejável: países latino-americanos resolvendo uma questão cuja área de influência era dos Estados Unidos e com problemas de segurança vistos como problemas de profundo interesse estratégico estadunidense. Ao final, entende-se que a prévia conversa em Washington com o presidente Arias, antes que ele começasse a reorientar o curso das negociações dos presidentes centro-americanos, não demoveu os funcionários do governo Reagan de influenciarem a solução compactuada por Esquipulas II. Afinal, se a paz era a alternativa que diplomatas mexicanos, sul-americanos e centro-americanos queriam, o papel dos Estados Unidos foi influenciar nesse processo, uma vez que o escândalo *Irã-contras* exigiu do país mais discrição na aposta da solução militar. Pode-se dizer que o desfecho para a desmobilização da FMLN nos anos 1990 tem o precedente do contexto de desmobilização de guerrilhas centro-americanas nos anos 1980 e discutidas nas cúpulas presidenciais, resultando nas declarações que possibilitaram o envio da ONUCA, CIAV e outros mecanismos explorados no capítulo 2.

Ainda que relutante quanto à alternativa pacífica para o término da guerra civil, os Estados Unidos participaram discretamente das negociações conduzidas pela ONU, como avaliado especificamente no capítulo 3, delegando a solução de voluntária desmobilização da FMLN ao sucesso do processo negociador conduzido pela instituição multilateral. Em parte, a relutância e discrição em não se apresentar como oficial delegação a interferir nas negociações de paz refletem que os Estados Unidos não admitiam que a paz era a melhor

alternativa a se propor desde o início. Ao mesmo tempo, deve-se compreender que, caso fosse avaliada a hipótese de presença oficial da delegação dos Estados Unidos no processo negociador, isso poderia tornar a posição assumida pelo governo salvadorenho ainda mais inflexível, o que minaria o processo de paz. Para avançar nas negociações, a ONU tinha que obter concessões do governo salvadorenho para também conseguir concessões da FMLN, que já havia se mostrado aberta ao diálogo nos anos 1980. Convencer a desmobilização da FMLN era o caminho certo para o fim da guerra civil na perspectiva das Nações Unidas, de outros atores internacionais e também dos Estados Unidos. O ajuste da política externa dos Estados Unidos foi o meio para alcançar esse resultado: se antes, com Reagan, era prevista a desmobilização pela derrota militar, a partir dos anos 1990, com George H. W. Bush e o novo contexto internacional, a ONU protagonizou o caminho da paz.

Dada a alta aposta no caminho pacífico, transformar a ONUSAL em referência de sucesso foi interessante para coroar a solução dessa pendência ideológica da Guerra Fria, no que se atribuiu ser de interesse dos Estados Unidos, e cumpriu com a finalidade de tornar-se referência para as futuras aprovações de operações de manutenção de paz pelo CSNU, referendando a premissa normativa divulgada em diversos documentos e resoluções apontados no capítulo 4. Como não houve desfecho vitorioso de um dos lados da guerra civil, somado ao arrefecimento da Doutrina Reagan para a América Central, as negociações de paz foram o estímulo externo e de caráter multilateral que possibilitou o cessar fogo, a desmobilização da FMLN e as reformas institucionais, entendidas como necessárias pelas partes (governo e FMLN), e executadas com ativa participação dos Estados Unidos (missões técnicas e financiamento).

Em amplo escopo, pode-se afirmar que as determinações dos acordos de paz no início dos anos 1990, comprometendo as partes a realizar a reestruturação das forças armadas, a criação de uma polícia civil, a realização de reformas constitucionais e o incentivo para modernização de instituições vigilantes dos direitos humanos foram ações emergenciais pertinentes. Nessa síntese de atividades, percebe-se que houve recomendações que dificilmente seriam conduzidas de maneira autônoma pelas lideranças salvadorenhas, não somente pelas dificuldades advindas da deterioração do quadro político após o término da guerra civil, como também pela precariedade de recursos domésticos para financiar o desenvolvimento de todas essas atividades. Assim, os recursos provenientes de doadores internacionais eram mais que necessários para isso. Todavia, como a atuação da ONUSAL foi cirúrgica, e as reformas foram implementadas às pressas e de maneira superficial, pouco se

pode dizer que as atividades de *peacebuilding* desempenhadas durante a ONUSAL contribuíram efetivamente para consolidar a paz no país ou até mesmo melhorar o quadro de segurança pública. Por isso, refuta-se que as reformas institucionais – uma das vertentes de *peacebuilding* discutidas no capítulo 4 – são condições necessárias para sustentar a paz, afirmando, pelo estudo do conflito salvadorenho, que a paz somente pode ser alcançada quando os dois lados do confronto desejam o acordo e o buscam politicamente.

Acerca do caso salvadorenho, quando comparado aos demais que a ONU se envolveu nos anos 1990, e quando uma das partes blefou com a intenção pacífica após assinar o acordo de paz, o que foi determinante para a FMLN não agir com trapaças que minassem as determinações de Chapultepec? Embora se possa dizer que a FMLN trapeçou quanto ao programa de DDR, não indicando todos os locais onde as armas estavam guardadas, houve concordância da FMLN que a continuidade da guerra civil não era vantajosa no novo contexto se o governo fizesse concessões. Uma vez que os Estados Unidos especularam desistir da guerra, conseqüentemente, as FAES não teriam mais o financiamento para a contrainsurgência. Assim, a mesa de negociações foi a melhor maneira para FMLN obter garantias de formalizar o cessar fogo e obter concessões do governo.

Quanto às outras determinações que não versaram sobre as reformas institucionais, pode-se dizer que a Comissão da Verdade foi importante para fazer o levantamento mínimo de alguns nomes envolvidos com as violações de direitos humanos. Contudo, a anistia concedida inviabilizou o julgamento e a punição dos culpados. Não se pode chamar isso de trapaça por parte do Legislativo de El Salvador, conivente com demais grupos políticos conservadores? A impunidade já é desestabilizante para o que se pode esperar de um processo maduro de consolidação da paz, no qual os alicerces que sustentariam o recomeço já estavam corroídos.

As missões de treinamento dos militares, proporcionada pela aprovação das emendas constitucionais foram importantes para limitar a atuação das FAES, reformulando a doutrina e proporcionando nova orientação para educação militar. Por outro lado, se o objetivo era reestruturar a segurança pública, a criação da Polícia Nacional Civil não deixou de ser outro nome dado à corporação que ainda abrigou policiais que anteriormente serviram e responderam ao comando militar. A estrutura mudou, mas, as pessoas e as mentalidades não seriam rapidamente reestruturadas. Isso serve para moderar qualquer visão otimista que atribua profissionalismo as FAES e a PNC somente por conta do rápido treinamento oferecido

durante a ONUSAL e prolongado por mais poucos anos após 1995. Afinal, não se resolve facilmente, em pouco mais de cinco anos, os problemas acumulados em mais de um século.

Acima de tudo, conclui-se da experiência da ONUSAL que os chamados êxitos muitas vezes estão travestidos de interesses estatais concretizados. Chamar de sucesso uma operação de paz meramente porque o mandato foi cumprido, pode ser adequado para as delegações pronunciarem discursos nas sessões da Assembleia Geral e em outros órgãos da ONU. O sucesso fabricado é até mesmo importante para a Secretaria Geral assumir publicamente que cumpriu seu papel, perante os recursos e a confiança depositada pelos Estados-membros. Por outro lado, por trás dessa classificação dicotômica – sucesso e fracasso – estão valorações pouco objetivas das principais potências envolvidas, que assistem à realização de interesses estatais disfarçados de ações multilaterais e camufladas em princípios de neutralidade e imparcialidade.

REFERÊNCIAS

- AGUILERA PERALTA, G. "Esquipulas y el conflicto interno en centroamérica". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José: Universidad de Costa Rica, v.14, nº1-2, p.131-141, 1988.
- _____. "Problemas de la desmovilización militar en centroamérica. In: AGUILAR URBINA, F. J. (ed.) *Desmovilización, desmilitarización y democratización en Centroamérica*. San José: Fundación Arias para la paz y el progreso humano, 1994.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. *Sistemas políticos de América Latina*, v.II México, América Central e Caribe. Madrid: Tecnos, 2008.
- ANDINO MARTÍNEZ, C. "El estamento militar en El Salvador". *Estudios Centroamericanos*, jul-ago 1979.
- ANTONINI, B. "El Salvador". In: MALONE, D. (org). *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- ARNSON, C. J. "Background information on the security forces in El Salvador and the U.S. military assistance". Washington: Institute for Policy Studies, mar 1980.
- _____. "Background information on Honduras and El Salvador and U.S. military assistance to Central America". Washington: Institute for Policy Studies, ago 1981.
- _____. "Contadora and the U.S. Congress". In BAGLEY, B. (ed). *Contadora and the diplomacy of Peace in Central America*. Boulder: Westview Press, 1987.
- _____. *Crossroads: Congress, the President, and Central America*. University Park: The Pennsylvania State University Press, segunda edição, 1989.
- AVILA, D. C. F. "O Brasil frente ao conflito regional na América Central: oposição ao intervencionismo e apoio à solução negociada, justa, equilibrada e duradoura (1979-1996)". *Revista Brasileira de Política Internacional* v.46, p. 66-93, 2003.
- AYERBE, L. F. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- _____. "El ideario neoconservador en la política exterior de Estados Unidos. Presencia y permanencia". *Revista Pensamiento Propio*, p. 51-75, jan-jun 2010.
- BAGLEY, B. M. Contadora: The Failure of Diplomacy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Flórida, v.28, n.3, p. 1-32, out 1986.
- _____; HORWITZ, B. "Regional Security in the Americas: Past, Present and Future". Disponível em: <[http://www.as.miami.edu/international-studies/pdf/Bagley%20BHSecurity\(15\)%20February%204%202007.pdf](http://www.as.miami.edu/international-studies/pdf/Bagley%20BHSecurity(15)%20February%204%202007.pdf)>.
- BAPTISTE, P. H.; ORVOSH-KAMENSKI, H.; KAMENSKI, C. J. "American Presidents and

- Their Attitudes, Beliefs, and Actions Surrounding Education and Multiculturalism". *Multicultural Education*, 2005.
- BARNETT, M.; KIM, H.; O'DONNELL, M.; SITEA, L. "Peacebuilding: what is in a name?" *Global Governance*, v.13, 2007.
- BATISTA, E.S. *América Central nas asas do quatzal*. Porto Alegre: Literalis, 2003.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D.; GRIFFIN, S. *Understanding peacekeeping*. Malden: Polity Press, 2010.
- BENÍTEZ MANAUT, R. "El Salvador 1984-1988: guerra civil, economía y política". *Realidad económico-social*. El Salvador, v.1, n.6, p. 527-540, nov-diez 1988.
- _____. *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores, 1989.
- _____; CÓRDOVA MACÍAS, R. "Estado militar y crisis política en Centroamérica". RIVERA, G. D. M; MARROQUÍN, M. D. (ed.). *Democratización y desarrollo en Centroamérica y Panamá*. Guatemala: Asociación Centroamericana de Sociología C. A., 1989.
- BERMÚDEZ, L. *Guerra de Baja Intensidad: Reagan contra Centroamérica*. Cidade do México: Siglo Veintuno Editores, 1987.
- BERNARDELLI, D. "Modern judicial reform in El Salvador and Brazil". *Law and Justice in the Americas Working Paper Series*, Boston: Boston College Law School, 2007.
- BETANCES, E. *The Catholic Church and Power Politics in Latin America: the Dominican case in comparative perspective*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- BRENES, A. C. "Costa Rica: una democracia sitiada por el lobo feroz". *Nueva Sociedad*, nº80, p.11-15, nov-diez 1985.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- BUCHANAN, C.; CHÁVEZ, J. "Guns and Violence in the El Salvador: Peace Negotiations". Genebra: Centre for Humanitarian Dialogue, 2008.
- BUENO, C.; CERVO, A. L. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 2002.
- CÁCERES PRENDES, J. "Terrorismo de Estado, seguridad nacional y democratización en Centroamérica". In: RIVERA, M. G. D.; MARROQUÍN, M. D. (eds). *Estado, democratización y desarrollo en Centroamérica y Panamá*. Guatemala: Asociación Centroamericana de Sociología, C.A., p.28-44, 1989.

- CALE, P. P. "The United States Military Advisory Group in El Salvador, 1979-1992", Comando Sul, 1996.
- CALL, C. T. "The Mugging of a success story: justice and security reform in El Salvador". CALL, C. T. (ed). *Constructing justice and security after war*. Washington: United States Institute of Peace, 2007.
- CALLONI, S.; CRIBARI, R. *La "guerra encubierta" contra Contadora*. Panamá: Centro de Capacitación Social, 1983.
- CANNON, L. *President Reagan: The Role of a Lifetime*. Nova Iorque: Public Affairs, 2000.
- CARAVEO TOLEDO, R. B. "El interés nacional mexicano en Centroamérica y el Grupo Contadora". 1984. 173f. Licenciatura em Ciência Política. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 1984.
- CARLSON, F. J. "Violence in counterinsurgency – The case of El Salvador". Quantico: United States Marine Corps, 2009.
- CASTRO MORÁN, M. *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*. San Salvador: UCA Editores, 1984.
- CLAUSEWITZ, C. von. *Da Guerra*. São Paulo, Martins Fontes, 2010.
- CÓRDOVA MACÍAS, R. "Los hechos armados en El Salvador durante 1980: proceso de constitución de dos fuerzas beligerantes". XVI Congresso Latino-americano de Sociologia, San Juan, Porto Rico, de 5 a 9 out 1981.
- _____. *El Salvador: las negociaciones de paz y los retos de la postguerra*. San Salvador: Instituto de Estudios Latino Americanos, 1993.
- _____. *El Salvador: reforma militar y relaciones cívico militares*. San Salvador: FundaUngo, 1998.
- COSTA, G. "The United Nations and reform of the police in El Salvador". *International Peacekeeping*, v.2, n.3, out. 1995.
- COYNE, C. J. *The political economy of exporting democracy*. Stanford: Stanford University Press, 2007.
- CUENCA, B.; SCHWARTZ, C. "Reagan, las elecciones y el Nuevo pacto dominante en El Salvador". In: MAIRA, L. (org). *La política de Reagan y la crisis en Centroamérica*. San José: EDUCA, 1982.
- DANA SIMS, H.; PETRASH, V. "The Contadora Peace Process". *Conflict Quarterly*, p.05-28, out 1987.

- DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA. *Basic Facts about the United Nations*. Nova Iorque: ONU, 1995.
- DIXON, H.L. “Low intensity conflict: overview, definitions, and policy concerns”. Langley Air Force Base, Virginia: Army -Air Force Center for Low Intensity Conflict, 1989.
- DOMINGUEZ, Jorge I. “US-Cuban Relations in the 1980s: Issues and Policies”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Flórida, n.1, v.27, fev 1985.
- DOYLE, M. W. “Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping”. In: OTUNNU, O.A.; DOYLE, M. W. (org.) *Peacemaking and peacekeeping for the new century*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- _____; JOHNSTONE, I.; ORR, R.C.(eds.) *Keeping the peace: multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- DUNKERLY, J. *Power in the Isthmus: a political history of modern Central America*. Londres: Verso, 1988.
- FARRET, R. L.; PINTO, S. R. "América Latina: da construção do nome à consolidação da ideia". *Topoi*, v. 12, n. 23, p. 30-42, jul-dez. 2011.
- FINGUERUT, A. “A influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush”. 2008. 150f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2008.
- FOX, G. “Democratization”. In: MALONE, D. (org). *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- FUKUYAMA, F. *State-building: governance and world order in the twenty-first century*. Londres: Profile Books, 2004.
- GARCÍA BEDOY, H. "Notas sobre la ideología de la 'nueva derecha' norteamericana". In: *América Central y la estrategia de la nueva derecha norteamericana*. Caderno de trabalho, nº2, México, Centro de Investigación y Acción Social, out 1984.
- GARCÍA, M. R.; NUCCIO, R. A. “Las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica: ¿un triángulo conflictivo? Disponível em: <<http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=904&article=923&mode=pdf>>.
- GLEIJESES, P. “Focus on Central America: the case for power sharing in El Salvador”. *Foreign Affairs*, verão 1983.
- _____. “Reflexiones sobre la victoria de los Estados Unidos en Centroamérica”. *Revista Iberoamericana*. Madrid, v.19, p.257-269, jan/jun 1991.
- GOODFELLOW, W. “Reagan vs. the Sandinistas: the undeclared war on Nicaragua”.

- Washington, DC: Center for International Policy, 1986.
- GRABENDORFF, W. "El papel de las potencias regionales en la crisis centroamericana: comparación entre México, Venezuela, Cuba y Colombia". *Revista occidental*. Tijuana, v.1, n.4, p.487-560, 1984.
- GRANDIN, G. *A revolução guatemalteca*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- HAAS, E. B.; WHITING, A. S. *Dynamics of International Relations*. Nova Iorque: MacGraw-Hill, 1956.
- HADAR, A. *The United States and El Salvador: Political and military involvement*. Berkeley: U.S.-El Salvador Research and Information Center, 1981.
- HALLIDAY, F. *The Making of the Second Cold War*. Londres: Verso, 1987.
- HAMMERGREN, L. *Institutional strengthening and justice reform*. Washington: USAID, ago. 1998.
- HAYES, M. D. "United States Security Interests in Central America in Global Perspective," In: R. Feinberg (ed.), *Central America: The International Dimensions of the Crisis*, New York: Holmes and Meier, 1982.
- _____. "U. S. security interests in Central America". *S AIS papers in Latin America Studies*. Boulder: Westview Press, 1987.
- HARRIS, K.; ESPINOSA, M. "Reform, repression and revolution in El Salvador". *The Fletcher Forum*, p.295-318, verão 1981.
- HARTO de VERA, F. "Los procesos de negociaciones de paz en America Central". 1991. 357f. Tese (Doutorado em História). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991.
- HUEZO MIXCO, M. H. *El tercer ejército; desafío del ejército salvadoreño en la posguerra*. Managua-San Salvador: Tendencias-CRIES, 1997.
- INSULZA, J. M. "La crisis en centroamérica y el Caribe y la seguridad de Estados Unidos". In: MAIRA, L. (org). *La política de Reagan y la crisis en Centroamérica*. San José: EDUCA, 1982.
- _____. "La crisis en centroamérica y el Caribe y la seguridad de Estados Unidos". In: CECADE/CIDE *Centroamérica, crisis y política internacional*. Cidade do México: Siglo XXI Editores Mexico (3ª edição), 1985.
- JOHNSTONE, I. *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*. Boulder: International Peace Academy, 1995.

- _____. "Rights and reconciliation in El Salvador". DOYLE, M.W.; JOHNSTONE, I.; ORR, R.C.(eds.) *Keeping the peace: multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- KARL, T. "Alarms and Responses: a comparative study of contemporary international efforts to anticipate and prevent violent conflicts. The case of El Salvador", p.1-16, s.d.
- KATAYANAGI, M. *Human Rights functions of United Nations Peacekeeping Operations*. Hague: Kluwer Law International, 2002.
- KIRKPATRICK, J. "Dictatorships & Double Standards". *Commentary*, nov 1979. Disponível em: <<http://www.commentarymagazine.com/article/dictatorships-double-standards/>>.
- KRASNER, S. D. "Sovereignty and Intervention," In: LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M.(eds), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- _____. "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States." *International Security*, v.29, n.2, 2004.
- _____. "Building Democracy after Conflict: The Case for Shared Sovereignty". *Journal of Democracy*, v.16, n.1, jan 2005.
- KRISTOL, I. *Neoconservatism: the autobiography of an idea*. Nova Iorque: Free Press, 1999.
- KRUGER, A. "El Salvador's Marxist Revolution". *Backgrounder*, nº137. Washington: The Heritage Foundation, 10 abr 1981.
- LEITE, L. A. B. "A influência do discurso neoconservador na política externa americana e suas consequências". Belo Horizonte: *Fronteira*, v.7, n.13, p. 39-55, 1º semestre, 2008.
- LEOGRANDE, W. M. "Through the looking glass: the Kissinger Report on Central America". *World Policy Journal*, Nova Iorque, p.251-284, inverno 1984.
- LEVINE, M. "Peacemaking in El Salvador". DOYLE, M.W.; JOHNSTONE, I.; ORR, R.C.(eds.) *Keeping the peace: multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- _____. "From Reagan to Bush: the transition in US policy towards Central America". *Journal of Latin America Studies*, v.22, n.3, p.595-621, out 1990.
- LYNCH, E. A. *The Cold War's last battlefield: Reagan, the Soviets, and Central America*. Albany: State University of New York Press, 2011.
- LÓPEZ HERNANDÉZ, J. A. "América Central: conflito e solução negociada na década de oitenta". 1993. 210f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 1983.

- LOSADA, C. "El proceso de diálogo-negociación durante el primer año de ARENA". *Estudios Centroamericanos*, San Salvador, nº 500-501, p.439-463, jun-jul 1990.
- LOZANO, L.; BENÍTEZ MANAUT, R. "De la contención pasiva a la guerra de baja intensidad en Nicaragua". *Cuadernos Políticos*, número 47, México, D.F., editorial Era, p. 75-88, jul-set 1986.
- MACIEL, F. "Da montanha ao quartel" atuação e influência do Exército Popular Sandinista na Nicarágua". 2013. 181f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2013.
- MAIRA, L. "Las raíces ideológicas del proyecto político de Ronald Reagan". In: MAIRA, L. (org). *La política de Reagan y la crisis en Centroamerica*. San José: EDUCA, p.159-200, 1982a.
- _____. "Fracaso y reacomodo de la política de Estados Unidos hacia centroamérica". In: MAIRA, L. (org). *La política de Reagan y la crisis en Centroamerica*. San José: EDUCA, p.159-200, 1982b.
- _____. "Por que centroamerica?". In: MAIRA, L. (org). *La política de Reagan y la crisis en Centroamérica*. San José: EDUCA, p. 201-214, 1982c.
- _____. "Reagan y centroamerica: fragilidad y grietas del enfoque estratégico de Estados Unidos". In: MAIRA, L. (org). *La política de Reagan y la crisis en Centroamérica*. San José: EDUCA, p.267-335, 1982d.
- MALLMANN, M. I. *Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia na América Latina*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.
- MARTÍN ALVAREZ, A. "De movimiento de liberación a partido político. Articulación de los fines organizativos en el FMLN salvadoreño". 2004.299f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004.
- MATIJASCIC, V. B. "As operações de manutenção de paz das Nações Unidas no início dos anos 1990". *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v.1, n.2, dez 2010.
- _____(org). *Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates*. São Paulo: Editora UNESP, 2014.
- MAURER, N.; YU, C. *The big ditch: how America took, built, ran and ultimately gave away the Panama Canal*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- MEARSHEIMER, J.J. "The false promise of International Institutions". In: BROWN, M. E. *et al.* (eds.), *Theories of War and Peace: An International Security Reader* Cambridge: MIT Press, 1998.
- McCORMICK, D. H. "From peacekeeping to peacebuilding: restructuring military and police institutions in El Salvador". DOYLE, M.W.; JOHNSTONE, I.; ORR, R.C.(eds.)

Keeping the peace: multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- MELO, R. B. C. L. “O Papel da Nações Unidas no Processo de Paz em El Salvador”.2001. 186f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.
- MIRANDA, R.; RATLIFF, W. *The civil war in Nicaragua: inside the sandinistas.* Nova Jersey: Transaction Publishers, 1994.
- MIYAMOTO, S.; GONÇALVES, W. S. “Os militares na política externa brasileira: 1964-1984”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.
- MOLL, R. “Reaganation: a nação e o nacionalismo (neo)conservador nos Estados Unidos (1981-1988)”.2010. 265f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.
- MONTGOMERY, T. S.; WADE, C. *A revolução salvadorenha.* São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- MULLER, H. I. "História do Tempo Presente: algumas reflexões". In: PÔRTO, G. Jr. (org.). *História do tempo presente.* Bauru: EDUSC, 2007.
- NASH, G H. *The conservative intellectual movement in America, since 1945.* Nova Iorque: Basic Books, 1976.
- _____. “How firm a foundation? The prospects for American conservatism. *Intercollegiate Review*,v.44, n.1, p.3-11, 2009.
- NEGROPONTE, D. V. *Seeking Peace in El Salvador.* Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2011.
- OJEDA GOMÉZ, M. *Retrospección de Contadora, los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica, 1983-1985.* El Colegio del México: Ciudad de México, 2007.
- OPAZO BERNALES, A.; FERNÁNDEZ VÁSQUEZ, R. *Esquipulas II: una tarea pendiente.* San José: EDUCA, 1990.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *El Salvador Agreements: The Path to Peace.* Nova Iorque, Departamento de Informações Públicas da ONU em cooperação com a ONUSAL, 1992.
- _____. *The United Nations and El Salvador (1990-1995).* Nova Iorque: Departamento de Informações Públicas da ONU, 1995.
- _____. *Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1989-1992.* Nova Iorque: United Nations Publications, 2007.
- PARIS, R. *At war's end: building peace after civil conflict.* Nova Iorque: Cambridge, 2004.

- _____; SISK, T. D. *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. Nova Iorque: Routledge, 2009.
- PASTOR, R. *Historia de Centroamérica*. El Colégio de México, 1988.
- PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.
- PETERZELL, J. "The Cia and Political Violence in El Salvador". *Center for National Security Studies*, v.10, n.2, p.1-8, nov/dez, 1984.
- PEZZULLO, L.; PEZZULLO, R. *At the fall of Somoza*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.
- PREVOST, G. "Cuba and Nicaragua: a special relationship?" *Latin American Perspectives*, n. 3, v. 17, verão 1990.
- ROUQUIÉ, A. *Guerras y paz en América Central*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- POPKIN, M. *Peace without justice: obstacles to building the rule of law*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2000.
- PURCELL, S. "Demystifying Contadora." *Foreign Affairs*, v.6 n^o4, p.74-95, out 1985.
- RAMÍREZ, S. "El grupo de los tres (G-3) ¿ Proyecto neopanamericano o neobolivariano?" *América Latina: realidad, virtualidad y utopia de la integración*. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 2003.
- REÁTEGUI, F. (org). *Justiça de transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque : Centro Internacional para a Justiça de Transição , 2011.
- REZEK, J.F. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ROJAS ARAVENA, F. "El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos". Trabalho apresentado na CLACSO. Caracas, 27-29 mar 1989a.
- _____. "El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos". *Santiago: Universidad de Chile*, ano 22, n^o86, p. 224-247, abr-jul 1989b.
- _____. "Esquipulas II: Un proceso de construccion de confianza". *Revista Relaciones Internacionales*, v.46, p.09-22, Costa Rica, primero semestre de 1994.
- ROSELLO, V. M. "Lessons from El Salvador". *Parameters*, p.100-108, inverno 1993-1994.
- ROTBURG, R. I. "Failed States in a World of Terror". *Foreign Affairs*, v.81, n.4, julho/agosto 2002.

- _____. (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- SAMUEL, R. "Conservative intellectuals and the Reagan-Gorbachev summits". *Cold War History*, v. 12, n.1, p. 135-157, fev 2012.
- SCHMIDLI, W. M. " 'The Most Sophisticated Intervention We Have Seen': The Carter Administration and the Nicaraguan Crisis, 1978–1979". *Diplomacy & Statecraft*, v.23, p. 66–86, 2012.
- SCHMITZ, D. F.; WALKER, V. "Jimmy Carter and the foreign policy of human rights: the development of a post-cold war foreign policy". *Diplomatic History*, v.28, n.1, p.113-143, 2004.
- SCHMIDT, Hans. *The United States Occupation of Haiti, 1915-1934*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1995.
- SCHNEIDER, G. L. *Conservatism in America since 1930: a reader*. Nova Iorque: New York University Press, 2003.
- SCHULTZE-KRAFT, M. "Pacificação, relaciones civicos-militares y democracia en El Salvador de posguerra: apuntes para el debate", fevereiro 1998.
- SEGOVIA, A. "Transitional justice and DDR: the case of El Salvador". Nova Iorque: International Center for Transitional Justice, p.1-35, jun 2009.
- SMITH, M. "The Reagan Administration's Foreign Policy, 1981-1985: Learning to Live with Uncertainty?" *Political Studies*, v.36, p. 52-73, 1988.
- SOHR, R. "La política exterior de Reagan". *Nueva Sociedad*, n.63, p. 87-93, nov-dez 1982.
- SORTO, F. O. "A Corte Internacional de Justiça e o caso Estados Unidos-Nicarágua". *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado, ano 32, nº127, p.233-239, 1995.
- _____. *Guerra civil contemporânea: a ONU e o caso salvadorenho*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.
- SPENCE, J.; VICKERS, G.; DYE, D. *The Salvadoran Peace Accords and Democratization: a three year progress report and recommendations*. Washington: Washington Office for Latin America, mar 1995.
- STANLEY, W.; LOOSLE, R. "El Salvador: the civilian police component of peace operations". In: OAKLEY, R.B.; DZIEDZIC, M. J.; GOLDBERG, E. M. (org.) *Policing the new world disorder: peace operations and public security*. National Defense University Press: Washington, 1998.
- TEIXEIRA, C. G. P. *O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

- TORRES-RIVAS, E. "Insurrection and civil in El Salvador". DOYLE, M.W.; JOHNSTONE, I.; ORR, R.C.(eds.) *Keeping the peace: multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- TREIN, F. "A vontade do poder hegemônico: a política externa de Reagan". Porto Alegre: *Ensaio FEE*, v.3, n.2, p. 57-65, 1983.
- VERHEY, B. "The demobilization and reintegration of child soldiers: the case of El Salvador". *Africa Region Working Paper Series* No. 23, p.1-55, novembro 2001.
- VICTORIANO SERRANO, F. "Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política". *Nueva Época*, México, ano 23, nº64, p.175-193, setembro 2010.
- VICKERS, G. R. "Keeping the peace: The history and challenges of the accords". *Harvard International Review*, v.17, n.2, verão 1995.
- WAGHELSTEIN, J. D. "El Salvador and the press: a personal account". *Parameters, Journal of the US Army War College*, p.66-70, 1985.
- WALL, K. *The PDDH in El Salvador: an important step towards reconciliation and democracy?* Gothenburg: University of Gothenburg, 2003.
- WHITFIELD, T. "The Role of United Nations in El Salvador and Guatemala: a preliminar comparison". In: ARNISON, C. J. (ed.) *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1999.
- WILKINS, T. A. "The El Salvador Peace Accords: using international and domestic law norms to build peace". DOYLE, M.W.; JOHNSTONE, I.; ORR, R.C.(eds.) *Keeping the peace: multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- WOOD, E. J. *Insurgent collective action and civil war in El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- ZARTMAN, W. *Collapsed states: the disintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- ZIMMERMANN, M. *A revolução nicaraguense*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

Artigos de jornais e revistas

"Adiós a las armas. Paz para El Salvador". *El Día*, México, p. 6, 17 jan 1992.

ANNUZIATA, L. "Democrats and the Arias Plan". *The Nation*, p.503-506. Publicado em 18 abr 1987.

- ARNSON, C. "Conscience vote". *The Nation*, p.584. Publicado em 19 nov 1990.
- BBC News*. "1979: Sandinista rebels take Nicaraguan capital", 19 jul 1979.
- CANDANEDO, R. "La comisión internacional de verificación del acuerdo Esquipulas 2 inicia su labor". *El País*. Arquivo digital. Publicado em: 05 jan 1988.
- Chicago Tribune News* "Mozambique Is A Test For Reagan", 20 nov 1986.
- CHRISTIAN, S. "Salvadoran Army moves inside zone". *The New York Times*, 17 nov 1991.
- CONRAD, T.; ARNSON, C. "The aid for El Salvador is called nonlethal". *The New York Times*. Arquivo digital. Publicado em: 25 jun 1980.
- GREENBERGER, R. "Reagan administration moves to limit treaty 'ploy' by Nicaraguan marxists." *The Wall Street Journal*, Arquivo digital. Publicado em: 26 set 1984a.
- _____. "Shultz Nicaragua trip is faulted by some as step to quiet critics, not spur talks." *The Wall Street Journal*, Arquivo digital. Publicado em: 4 jun 1984b.
- GRUSON, L. "6 priests killed in a campus raid in San Salvador". *The New York Times*, 17 nov 1989.
- HOGUE, W. "Salvadorans vote today in elections U.S. calls critical". *The New York Times*, World , 28 mar 1982.
- KRAUTHAMMER, C. "Essay: Reagan Doctrine", *Time Magazine*, abr 1985. Disponível em: <http://www.upa.pdx.edu/IMS/currentprojects/TAHv3/Content/PDFs/Reagan_Monroe_Doctrine_TIME.pdf>.
- KRAUSS, C. "Administration is lobbying to dilute El Salvador aid cut". *The New York Times*, 17 out 1990.
- STEEL, R. "El Salvador isn't Vietnam, illusions roll on. *The New York Times*. 22 mai 1983.
- "Salvadoran rebels hit civilian targets". *The New York Times*, 19 jan 1991.
- ROCKEFELLER, D. "The Trilateral Commission explained". *The Saturday Evening Post*, p. 36-80, out 1980.
- SAUVY, A. "Trois mondes, une planète". *L'Observateur*, 14 ago1952, n°118.
- TAUBMAN, P. "Latin peace plans: why the US balks". *The New York Times*, Arquivo digital. Publicado em: out 1984.
- TOLCHIN, M. "Working Profile: Rep. Clarence D. Long, Shaping a Response to the 'Mistake' in El Salvador" *The New York Times*, p. A16, 22 abr 1983.
- ULLMANN, O. "Quayle warns El Salvador on human rights". *Philly.com*, 04 fev 1989.

WICKER, T. "In the Nation; Cat Out of the Bag". *The New York Times*, Arquivo digital. Publicado em: 14 jan 1988.

Áudio

REAGAN, R. "Address to the Nation on Iran-Contra (March 4, 1987)" The Miller Center Public Affairs. University of Virginia. Disponível em : <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3414>>.

Documentos

Assembleia Legislativa de El Salvador. Decreto nº 486 "Ley de Amnistía General para la consolidación de la paz", 22 mar 1993.

BAKER, .N. K., Report of the U.S. Official Observer Mission to the El Salvador Constituent Assembly Elections of March 28, 1982: a Report to the Committee On Foreign Relations, United States Senate. Washington: U.S. G.P.O., 1982.

Casa Branca. Executive Order 12433-National Bipartisan Commission on Central America, 19 jul 1983.

Casa Branca. National Security Decision Directive 75 (1983).

Câmara dos Deputados. Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs. *El Salvador at the Crossroads: peace or another decade of war*. Washington: U.S. Government Printing Office, jan-fev 1990.

Câmara dos Deputados. Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs. *Toward Peace in El Salvador: the final steps*. Washington: U.S. Government Printing Office, out-nov 1991.

Câmara dos Deputados. Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs. *Peace and Reconstruction in El Salvador*. Washington: U.S. Government Printing Office, out-nov 1991.

Câmara dos Deputados. Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs. *The Peace Process in El Salvador*. Washington: U.S. Government Printing Office, mar 1993.

"Dissent Paper on El Salvador and Centra America". Ref. DM-ESCA, nº80-3, DOS 11/06/1980.

Congressional Quarterly Almanac. Washington: Congressional Quarterly Inc, vol.XLVI, 1990.

Departamento de Estado. "Increased U.S. military assistance to El Salvador". Washington, 22 jan 1981.

Departamento de Estado. Special Report nº80, "Communist Interference in El Salvador". Washington, 23 fev 1981.

Departamento de Estado. "Report on the Situation in El Salvador". Washington, fev-mar 1985.

Departamento de Estado. Special Report nº148. "The U.S. and Central America: implementing the National Bipartisan Commission Report" on the Situation in El Salvador", Washington, ago 1986.

Departamento de Estado. "Report on the Situation in El Salvador". Washington, 1 out 1986 - 31 mar 1987.

Departamento de Estado. "Certification by the acting of the Secretary of State to make available assistance to the Public Security Forces of El Salvador". Washington, ago 1987.

DEPUTY SECRETARY OF DEFENSE. "Department of Defense Reform Initiative Directive 40", Washington, 20 mai 1998.

Documento de Santa Fé I. Disponível em: <http://www.oocities.org/proyectoemancipacion/documentossantafe/documentos_santa_fe.htm>.

El Salvador. *História El Salvador Tomo II*. San Salvador: Ministério da Educação, 2009.

OEA. Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1981-1982). Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/81.82sp/cap.5a.htm>>.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Escritório de El Salvador. "*Illustrated Annual Report 1993*", San Salvador, jan 1994.

Proyecto de Acta de Contadora para la paz y la Cooperación en Centroamérica. 7 set 1984. Esquipulas I a IX

Report of the National Bipartisan Commission on Central America. Washington, 10 jan 1984.

Ronald Reagan "Letter Accepting the Resignation of Alexander M. Haig, Jr., as Secretary of State", 25 jun 1982. Washington, nov 1982.

SCHULTZ, G. P. "Low-intensity warfare: the challenge of ambiguity". *Current Policy*, nº 783. Departamento de Estado: Washington, D.C., 15 jan 1986.

Senado dos Estados Unidos. United States Senate. Committee on Foreign Relations "Information memorandum". Washington, 28 mar 1980.

Senado dos Estados Unidos. United States. Congress. 97th, 2nd Session. Senate. Committee on Foreign Relations. *Report of the U.S. Official Observer Mission to the El Salvador Constituent Assembly Elections of March 28, 1982*. Washington: GPO, 1982.

Senado dos Estados Unidos. United States Senate. Committee on Foreign Relations "Memorandum". Washington, 31 mar 1982.

Senado dos Estados Unidos. *Hearings before the Committee on Foreign Relations*. United States Senate. S. Hrg. 98-872. Second session. U.S. Washington: Government Printing Office, fev. 1984.

The White House. "Determination to authorize continued assistance for El Salvador". Washington, 28 jan 1982.

Washington Office on Latin America (WOLA). "El Salvador Peace Plan Update", fev 1994.

Documentos da ONU

Acordo de Caracas 21 mai 1990

Acordo de Chapultepec 16 jan 1992

Acordo de Genebra. 4 abr 1990

Acordos do México 27 abr 1991

Acordo de Nova Iorque 25 set 1991

Acordo de San José 26 jul 1990

Comissão da Verdade Para El Salvador. "From Madness to Hope: the 12-year war in El Salvador".

Negociações compiladas de Nova Iorque 25 set 1991

Pacto de Nova Iorque 31 dez 1991

Pacto de Nova Iorque II 16 jan 1992

Relatório Brahimi

Suplemento de Uma Agenda para a Paz

Uma Agenda para a Paz

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/44/344/add.1

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/45/1055

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/46/529

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/RES/60/1

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/47/596

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/49/888

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/637

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/644

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/693

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/714

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/729

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/832

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/961

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/991

SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/20642

SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/20699

SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/20791

SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/20857

SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/22494

SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/22947
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/23037
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/23082.Add.1
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/23222
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/23402
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/23504
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/23987
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/24111
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/24833
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/25078
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/25241
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/25812
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/25500
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1994/561
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1994/989
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1994/1000
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1994/1212/Add.1

Yale-UN Oral History

Alexander Watson (Jean Krasno, entrevistador), Alexandria (Virginia), Estados Unidos, 10 out 1997

Alfredo Cristiani (James S. Sutterlin, entrevistador), San Salvador, El Salvador, 25 jul 1997

Álvaro de Soto (Jean Krasno, entrevistador), Nova Iorque, Estados Unidos, 09 abr 1996

Ana Guadalupe Martínez (Jean Krasno, entrevistador), San Salvador, El Salvador, 21 jun 1997

Bernard Aronson (Jean Krasno, entrevistador), Washington D.C, Estados Unidos, 09 out 1997

Blanca Antonini (Jean Krasno, entrevistador), Nova Iorque, Estados Unidos, 30 jul 1997

Marrack Goulding (James S. Sutterlin, entrevistador), Oxford, Inglaterra, 30 jun 1998

Ruben Zamora (James S. Sutterlin, entrevistador), San Salvador, El Salvador, 24 jul 1997

Schafik Handal (Jean Krasnor, entrevistador), San Salvador, El Salvador, 19 jun 1997

ANEXOS



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Map No. 3803 Rev. 3 UNITED NATIONS
May 2001

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

FRANK CHURCH, IDAHO, CHAIRMAN
CLAYTON B. BURNETT, N.C.
GEORGE MC GOWAN, S. CAR.
ROBERT M. DODD, INDIAN.
BOB BYRD, MISSISSIPPI
WILLIAM V. Roth, N.J.
FRANK R. Lautenberg, N.J.
JAMES H. EASTLAND, MISSISSIPPI
CHARLES H. McNair, TENN.
HOWARD M. BAKER, OHIO
JESSE HELMS, N.C.
S. I. Hayakawa, CALIF.
RICHARD G. Lugar, INDIAN.
WILLIAM B. BRYAN, STAFF DIRECTOR
ALBERT A. LAZARUS, JR., MINORITY STAFF DIRECTOR

MM-321

United States Senate
COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS
WASHINGTON, D.C. 20510

March 28, 1980

INFORMATION MEMORANDUM

TO: Members, Committee on Foreign Relations

THROUGH: Bill Bader and Peter Lakeland

FROM: Rob Dockery

SUBJECT: Administration Position on Military Aid to El Salvador

On February 27, Senator Zorinsky, Chairman of the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, wrote to President Carter about military aid to El Salvador and raised serious objection to the Administration's policy, at least until such time as U.S. Ambassador Robert White had had an opportunity to familiarize himself with the Salvadoran situation and to report back with his recommendations on the military aid issue.

On March 25, the Department replied to Senator Zorinsky's letter restating its support for a policy of limited military assistance, but indicating that Ambassador White has not as yet made his views known or submitted recommendations on the issue.

Attached is a copy of (1) Senator Zorinsky's February 27 letter; and (2) the Administration's reply, which also includes a copy of Secretary of State Vance's letter of March 11, on behalf of the President, in reply to Archbishop Romero's plea of February 17, asking that the United States withhold military aid to the Salvadoran Government.

If you have any questions or need additional information, please contact me at x45481.

Attachments
RD:bga

forces and to push ahead with the kind of reforms that will help to bring El Salvador into the twentieth century. If the junta does all of these things -- with the full backing of the United States -- there is a chance, a slim one admittedly, that civil war can be avoided. I think the chance is worth the effort because, in the absence of it, civil war is all but assured.

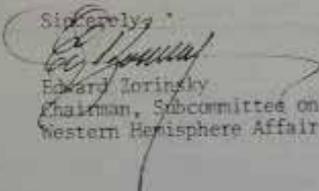
In summary, Mr. President, I have tried to outline my assessment of the Salvadoran situation; my objections to U.S. military aid or covert action programs as well; and my reasons for emphasizing a U.S. policy approach which recognizes the political nature of the problem. With such an approach, there is some reason to believe that the United States can have a positive impact on El Salvador's political future; without it, there is every reason to believe the reverse will happen and any hope for U.S. influence will be lost.

I know you will give my views very careful consideration in the days ahead. Similarly, I know within the very near future that Ambassador Robert White will be assuming his Chief of Mission duties in San Salvador and that he will be making his own on-the-spot assessment of the situation. I am as anxious to have his assessment as you are. And at a minimum, I would encourage you and the Administration to withhold any final decisions on military aid or covert action until such time as Ambassador White has had an opportunity to report back to you and to those of us who have Congressional responsibilities in this matter.

I earnestly hope that this suggestion meets with your approval and that you will feel free to call on me at any time to discuss the Salvadoran policy question in further detail.

With best wishes,

Sincerely,


Edward Zorinsky
Chairman, Subcommittee on
Western Hemisphere Affairs



DEPARTMENT OF STATE

Washington, D.C. 20520

MARCH 25 1980

Dear Mr. Chairman:

I am responding to your thoughtful letter of February 27 to President Carter concerning the situation in El Salvador. The analysis you make has received the most careful consideration by the policy makers dealing with this problem. I know that since you sent the letter Bill Bowdler and Jim Cheek have briefed you at length about the situation and our approach to it. This letter is intended to respond to your specific concerns about United States policy toward that country.

First, we share your assessment about the seriousness of the situation. This applies not only to the violence which is taking place but also to the grave implication for all of Central America and United States interests in the area if El Salvador is plunged into a civil war between the two extremes.

The only way to avoid this outcome is, as you state, through a political settlement. Exclusively military solutions have been tried in the past and failed. Indeed, such attempts are largely responsible for the desperate situation in which the country finds itself today. On the other hand, extremist violence has reached such a level that an exclusively political solution, in the absence of a correct security-military strategy, will also not work. To implement the reforms, some measure of law enforcement is necessary.

We welcomed the change of direction represented by the October 15 revolt of the young officers against the Romero regime. The proclamation issued by these officers at that time, together with the incorporation of highly respected civilians with known democratic credentials and modernizing outlook, persuaded us that the Revolutionary Junta was an encouraging development which warranted the support of all those seeking a peaceful, yet reformist, solution to El Salvador's problems.

The Honorable
Edward Zorinsky,
Chairman, Subcommittee on
Western Hemisphere Affairs,
United States Senate.

We regret that the first Junta was unable to resolve internal differences which impeded the launching of a significant reform and development program. We made clear our willingness to help in this effort, both from the standpoint of implementation of significant social and economic measures as well as in the defense of such measures from elements on the extreme right and left who could be expected to use violence to discredit the Junta and frustrate its reform program. The first Junta had indicated its interest in receiving both economic and security assistance from the U.S., the latter to provide the second element of the solution, i.e., improved public order.

The present Junta has succeeded in implementing key elements of a political solution, i.e., a package of reforms which represent a sharp break with social and economic structures of the past and open the way for hundreds of thousands of Salvadorans to share more equitably in the productive capacity of their country.

As you recommend, U.S. policy toward El Salvador recognizes that the political dimension is crucial to any acceptable resolution of the country's complex problems. We are supporting the current civilian-military Junta because it has pledged and seems to offer the best prospect of carrying out an effective reform program that can attract popular political support. In contrast, failure of the existing Junta will increase the very real chances of civil war and strengthen extremist groups which, as you point out, are engaged in a violent struggle for power.

United States assistance to the Junta will be primarily in the economic area. To help strengthen the government's political base, we plan to provide approximately \$50 million to support the reform programs, create employment, feed the hungry and improve health, education and housing.

We understand your concerns about the dangers of providing military assistance, given the unfortunate role which some elements of the security forces occasionally have played in the past. I can assure you that whatever military assistance may be provided in response to the Junta's requests will be directed at helping the government to defend and carry forward its announced program of reform and development. We are as concerned as you that our assistance not be used in a repressive manner. Therefore, the modest amount of equipment and training which we are planning to furnish is designed to enhance the professionalism of the Armed Forces so that they can fulfill their essential role of maintaining order with a minimum of lethal force.

In this connection I think you will be interested in the letter which Secretary Vance recently sent to Archbishop Romero in response to his message to President Carter. I enclose a copy.

As the Secretary stated in this letter, we believe there is no real contradiction between proper law enforcement and respect for human rights. We will use our influence to avert any misuse of our assistance in ways that injure human rights of the people of El Salvador and will promptly reassess our assistance should evidence of such misuse develop. However, we hope that you will agree that a less confrontational environment is necessary to implement the kind of meaningful reform program which the Junta has announced.

Recognizing the importance of the political dimensions, we will continue to encourage the Junta to broaden its base of support. On numerous occasions since coming to power in October, this Junta and its predecessor have sought serious discussions with the political organizations of the left in an effort to agree on a reform program and bring an end to violence. To our knowledge, these groups, which are closely linked with the clandestine guerrilla/terrorist organizations in El Salvador, have rejected peaceful agreement and have opted for continuation of politically inspired violence aimed at overthrowing the government.

Under the circumstances, we believe United States support for the existing Junta and its program of economic and social reforms currently offers the best hope of promoting a moderate and less violent outcome in El Salvador. As the situation evolves, we will continue to review our policy options for achieving such an outcome.

Ambassador White is now in El Salvador. We are awaiting his views and recommendations. Meanwhile, any time that you would like to discuss further United States policy regarding the complex Salvadoran situation, Bill Bowdler or Jim Cheek are at your disposal.

Sincerely,



J. Brian Atwood
Assistant Secretary for
Congressional Relations

Attachment:

Copy of letter.

THE SECRETARY OF STATE
WASHINGTON

March 11, 1980

Dear Archbishop:

The President has asked that I respond to your letter of February 17 regarding the situation in El Salvador and expressing your frank views on United States assistance to the Revolutionary Junta of Government. We are pleased to see confirmed that you and the President have many goals and concerns in common. As you note, the advancement of human rights has been and remains one of the principal foreign policy goals of our government and I assure you that it underlies every aspect of United States policy toward El Salvador.

The Revolutionary Junta of Government has shown itself to be moderate and reformist. The United States, dedicated by tradition and long practice to democratic principles, is concerned about El Salvador's grave political crisis and stands ready to contribute to peaceful and progressive solutions. We believe the reform program of the Revolutionary Junta of Government offers the best prospect for peaceful change toward a more just society. We therefore have responded to the Junta's request for our assistance to help achieve its goals.

The vast bulk of our contemplated assistance in support of the Junta's reform program is economic. We plan to make available to the Junta this year approximately \$50 million of urgently needed economic assistance that will be directed toward the most needy to create public works employment, to feed the hungry, to improve health, education and housing, and to support the agrarian and other reforms.

We understand your concerns about the dangers of providing military assistance, given the unfortunate

His Excellency

The Most Reverend

Oscar Arnulfo Romero,

Archbishop of San Salvador,

San Salvador, El Salvador.

role which some elements of the security forces occasionally have played in the past. As we consider any request for such assistance, I can assure you that whatever military assistance may be provided will be directed at helping the government to defend and carry forward its announced program of reform and development. We are as concerned as you that any assistance we provide not be used in a repressive manner. Therefore, any equipment and training which we might provide would be designed to enhance the professionalism of the Armed Forces so that they can fulfill their essential role of maintaining order with a minimum of lethal force.

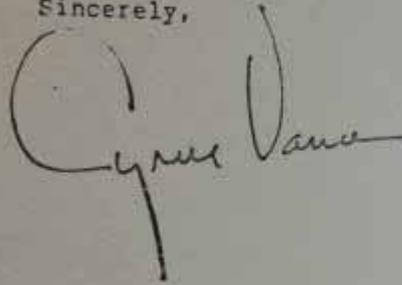
I believe there is no real contradiction between proper law enforcement and respect for human rights. We will use our influence to avert any misuse of our assistance in ways that injure human rights of the people of El Salvador and will promptly reassess our assistance should evidence of such misuse develop. However, we hope that you will agree that a less confrontational environment is necessary to implement the kind of meaningful reform program you have long advocated.

I thank you for sharing your concerns with us. Your views have been carefully considered by the President and me and will continue to be. I believe we are all committed to the advancement of human rights and democratic principles. We share a repugnance for the violence provoked by both extremes that is taking the lives of innocent people. We deplore the efforts of those seeking to silence the voices of reason and moderation with explosives, intimidation and murder. The great moral authority of the church, and your uncompromising defense of human rights and dedication to nonviolence, place you in a unique position to use your influence with other people of goodwill in a cooperative effort to quiet passions and find peaceful solutions.

The United States will not interfere in the internal affairs of El Salvador. Nevertheless, we are gravely concerned that the threat of civil war in your country could endanger the security and well-being of the whole Central American region. We shall continue to do what we can to respond to the legitimate requests of the governments of the area in their efforts to correct economic and social injustice and promote respect for democratic procedures and the rights of the individual.

I wish you every success in carrying out your heavy pastoral responsibilities and the new demands that the threat of civil war has imposed upon you. You have a major role to play in helping your fellow countrymen find peaceful solutions to their problems. May God give you wisdom and strength in this difficult task.

Sincerely,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Cyril Vance". The signature is written in dark ink on a light-colored paper background.



Boring, Idaho

DEPARTMENT OF STATE
Washington, D.C. 20520

January 22, 1981

Enclosed, for your information, is a packet of materials on President Carter's decision to supply additional military assistance to El Salvador under Section 506(a) of the Foreign Assistance Act. Also included is some background material on the situation in El Salvador.

Walter L. Cutler
Walter L. Cutler
Acting Assistant Secretary
for Congressional Relations

Enclosure:
As stated

INCREASED U.S. MILITARY ASSISTANCE TO
EL SALVADOR

- For the past fifteen months, we have been assisting the moderate military/civilian government of El Salvador to implement its agrarian reform and electoral program, to put a stop to the violence of right-wing terrorists, and to defeat the Marxist guerrillas. The primary vehicle for expressing our support and encouraging progress in areas of concern to us has been economic assistance, of approximately \$82 million to date.
- However, since the Salvadoran Government has faced a military threat from both leftist guerrillas and extreme right terrorists, we have also furnished modest military assistance to help meet its legitimate defense needs (\$5.7 million FMS credit and \$250,000 IMET in FY 80 and \$5 million FMS credit and \$500,000 IMET for FY 81). To date the situation has allowed us to limit this assistance to non-lethal equipment.
- On January 10, Marxist guerrillas launched a major offensive in El Salvador. Evidence emerging from this offensive and intelligence reports confirm that the guerrillas have obtained from abroad a substantial quantity of weapons, including new equipment such as grenades, recoilless rifles and mortars. The evidence also indicates that a number of countries supporting the Marxist guerrillas have supplied, and are continuing to supply, these arms and ammunition.
- The Salvadoran armed forces have to date been able to contain the current guerrilla offensive and are in control of the country despite repeated outbreaks of terrorism and scattered guerrilla attacks. There is concern, however, that the guerrillas may be able to mount a larger attack in the near future. Moreover, in dealing with the current offensive, the Salvadoran armed forces have had to draw down their stocks to levels where replacement is essential. They need to offset increases in the guerrillas' firepower as a result of outside support and to replace their own losses. The Government of El Salvador has therefore requested that we provide, on an emergency basis, the military items it requires.
- United States interests in supporting the moderate Government of El Salvador and its reform and electoral programs are threatened by this new, military situation. President Carter concluded that the only way effectively and quickly to meet this unforeseen

emergency is to furnish the modest amount of some of the equipment urgently needed under Section 506 (a) of the Foreign Assistance Act (list below*). The appropriate Congressional committees and the Speaker of the House were notified in advance and a classified justification was furnished to them, as required by Section 506.

- The President also approved the loan of an additional four Huey Transport helicopters to El Salvador on a no-cost lease basis. Costs related to this arrangement will be funded with the remaining \$2 million of the \$5 million FY 81 FMS credit, which was being held for this purpose.
- We will also be sending a small number of U.S. military personnel to El Salvador to conduct training and perform other defense services. All personnel will remain in the immediate vicinity of San Salvador. They will have only a training mission and will not accompany Salvadoran forces into hostilities or into any situation where there exists an imminent threat of involvement in hostilities. Although there is no likelihood of these personnel becoming involved in hostilities, the possibility of an isolated terrorist attack against an individual member cannot be ruled out. These personnel will be unarmed except for sidearms carried for personal protection. Thus, we do not believe that any question under the War Powers Resolution is presented.

*List of Equipment to be Furnished:

C-Ration Meals
M-79 Grenade Launchers and Grenades for Them
M-16 A-1 Rifles and Ammunition for Them
Flak Vests
Steel Helmets with Liners

EL SALVADOR BACKGROUND

For the past 15 months, we have assisted the moderate military/civilian Government of El Salvador in its efforts: (1) to implement its agrarian reform and electoral program; (2) to put a stop to the violence of right-wing terrorists; (3) and to defeat the Marxist guerrillas. We are encouraged that there has been progress in these areas.

To assist the Government to implement the reforms which were so essential to give the underprivileged of El Salvador a greater stake in that society, we have provided approximately \$82 million of economic aid. We have also provided military aid, both as a means of encouraging progress in areas of common concern and of supporting such steps when they occur. We believe that continued progress with the agrarian reform and electoral program and a readiness to negotiate are just as important to the long-term success of the Government in ending the violence and defeating the guerrillas as its military efforts.

On January 10, Marxist guerrillas launched a major offensive in El Salvador. Evidence emerging from this offensive and intelligence reports confirmed that the guerrillas have obtained from abroad a substantial quantity of lethal weapons, including grenades, recoilless rifles, and mortars. The evidence also indicates that a number of countries are supporting the Marxist guerrillas and are continuing to supply them arms and ammunition. Up until this offensive, the United States provided limited military assistance to help meet the Salvadoran Government's legitimate defense needs. (This included \$8.7 million FMS credits and \$250,000 IMET in FY 80 and \$5 million FMS credits and \$500,000 IMET for FY 81.)

The Government of El Salvador is in control of the country despite repeated outbreaks of terrorism and scattered guerrilla attacks. However, in dealing with the current offensive, the Salvadoran armed forces have had to draw down their stocks to levels where replacement is essential of some of their equipment, especially ammunition. The Salvadoran Government needs to offset increases in the guerrillas' firepower and to replace their own losses. The Government of El Salvador has, therefore, requested that we provide on an emergency basis the military items which they require. We are responding for essentially two reasons: First, the Government continues to take positive steps in the areas of mutual concern to our two nations: the investigations, implementation of the reforms, and improvement of the Government's ability to deal with repression and terrorism. Secondly, we must support the Salvadoran Government in its struggle against left-wing terrorism supported covertly with arms, ammunition, training, and political and military advice by Cuba and other Communist nations.

The United States is therefore providing \$5 million in equipment and services, including some urgently needed arms and ammunition, under Section 506A of the Foreign Assistance Act. We are also loaning the remaining 4 Huey transport helicopters, with related costs financed under the FY 81 FMS credit. We believe these supplies will be important in helping the Government maintain control and continue the process of moderate reform.

EL SALVADOR - ADDITIONAL MILITARY ASSISTANCE

Q At what level was this decision made?

A According to Section 506 (A) of the Foreign Assistance Act, the President has determined that it is necessary to provide this emergency assistance and the Congress has been notified.

Q The statement says that a number of countries are supplying the guerrillas. Which ones?

A As the statement says, Cuba and other Communist nations have been actively involved. I cannot be more precise.

Q Can you spell out the equipment being provided?

A We are providing equipment such as steel helmets, risk vest and C rations, as well as grenade launchers and grenades for them, M-16 rifles and ammunition for them.

(Quantities to be supplied are classified.)

Q Will additional US military personnel be sent to El Salvador?

A We anticipate that under our current military assistance program, total military personnel temporarily detailed to El Salvador, including the technicians who will provide maintenance and pilot training for the 6 helicopters, will number less than 20.

January 14, 1981 Statement
on El Salvador

The Administration has decided to resume its Fiscal Year 1981 military assistance to El Salvador, which was temporarily suspended on December 5. Specifically, we will continue with our remaining \$420,000 International Military Education and Training (IMET) program and proceed with implementation of our \$5 million Foreign Military Sales (FMS) credit program. Within the FMS program we will proceed immediately with sale of approximately \$2.3 million in non-lethal equipment. We will also proceed with the loan of two UH-1H (Huey) transport helicopters, financing related costs from the FMS credit. This helicopter loan program has been under consideration for several months.

When we announced resumption of our economic assistance to El Salvador on December 17, we stated that our military assistance would continue to be temporarily suspended. We indicated that we would be following developments in El Salvador with regard to certain areas of concern, especially continued progress in the investigation of the murders of the four American churchwomen.

The investigation of the murders by the Government of El Salvador's Special Investigation Commission is proceeding. The Commission has questioned many persons in El Salvador and developed some leads. Our FBI has furnished technical assistance to the Commission and will this week deliver to the Commission its assessment of the evidence obtained from the two autopsies performed in the United States and from the visit of FBI technicians to El Salvador. The Salvadoran Attorney General is proceeding with arrangements for autopsies on the two women buried in El Salvador. The Salvadoran Embassy in Ottawa is to interview the group of Canadian missionaries who talked with the women at the airport.

The Government of El Salvador has invited the Inter-American Human Rights Commission to observe the work of the Investigating Commission. We are supporting this invitation.

CHARLES H. PERCY
CHAIRMAN

United States Senate

COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS

U.S. Military assistance to El Salvador
Step #2 "lethal" Jan. 17, 1981 \$5 million
Under Sec. 506 FAA

C rations, 30,000 units

M-79 Grenade launchers, 100

5,000 4mm M-79 rounds

2,000 M-16 rifles

1 million 5.6mm rounds

5,000 helmets, 5,000 helmet liners, 5,000 flak
vests, 4,000 helmet neck bands

10,000 smoke grenades

remaining four Huey transport helicopters

training and support costs for helicopter
pilot training \$760,000

not all of \$5 million expended, still a balance
to be expended.

Source: Salvador desk, State

FINANCIAL ASSISTANCE TO EL SALVADOR
FY 1980 and FY 1981
(USD)

<u>Project Title</u>	<u>FY 1980</u>	<u>Projected Levels 1/</u> <u>FY 1981</u>	<u>Life of Project</u>
<u>Small Business Development</u> (SMB)	5,500	4,250	(9,750)
<u>Public Sector Employment 2/</u> (PSA & SPC)	10,125	8,500	(18,625)
<u>Marginal Community Improvement</u> (MCI & MCA)	5,025	5,125	(10,150)
<u>Health & Nutrition</u> (HRN)	325	351	(1,676)
<u>Agrarian Before Support 2/</u> (ABF)	5,000	-	(5,000)
<u>Agrarian Before Credit 2/</u> (ABC)	10,000	-	(10,000)
<u>Agrarian Before Organization 2/</u> (ABO & BOP)	6,500	8,500	(15,000)
<u>Private Sector Support 2/</u> (PSP)	-	20,000	(20,000)
<u>Water & Policy Planning</u> (WPP & WPA)	1,000	450	(1,450)
<u>Transportation Reclamation 2/</u> (TRF)	1,500	-	(1,500)
<u>Other Ongoing Activities</u> (Includes POP activities, technical support & other)	2,115	1,124	
Total:	<u>65,294</u>	<u>40,303</u>	
<u>F.L. 480 Title I</u>	3,000	19,700 3/	
<u>F.L. 480 Title II</u>	4,800	5,600	
<u>MIC (Marginal Comm. Improv.)</u> bank-add)	(9,500)	(5,500)	(15,000)
Grand Total:	<u>58,594</u>	<u>64,800</u>	

Summary of Funding Categories:

<u>Development Assistance:</u>		
IMM/PS/MSM:	19,194	28,500
ESP	9,100	20,000
F.L. 480 Title I	3,000	12,700 3/
F.L. 480 Title II	4,800	5,600
	<u>36,094</u>	<u>66,800</u>

- 1/ IAC Bureau projected levels for FY 1981. Due to fast-breaking events in El Salvador & additional project priorities, the estimated FY 1981 figures are higher than those shown in the FY 81 C.F.
- 2/ New projects in FY 80 which did not appear in el C.F. - some seasonal activities have been submitted to the Bill.
- 3/ Amount shown does not include an additional \$5.0 million in Title I that is being requested by the Mission, if approved, it would bring the F.L. 480 Title I total up to \$17.7 million.

LAC/CRB, 11/24/80

Equipment to be Financed by FY 81 FMS Loan to El Salvador

<u>Priority</u>	<u>Item</u>	<u>Cost</u>
1.	Commercial Trucks, 2 1/2 ton (5)	5161,416
2.	Uniforms and Individual Equipment (15,000 Sets)	1,191,945
3.	Logistics and Maintenance	217,312
4.	Smoke Grenades (10,000)	210,000
5.	Helicopter Support, Return, Repair and Refurbish Package (If Helicopter loan is authorized)	2,720,000
6.	Commercial Neckers (3)	180,000
7.	Jeep Weaponers (10)	199,427
		15,000,000

Discussed w/ Jim Clark, et al. Not 14
 2 not against + checks not enough for an
 offensive "win" strategy

Institute for Policy Studies Resource

UPDATE #5

BACKGROUND INFORMATION ON HONDURAS AND EL SALVADOR
AND U.S. MILITARY ASSISTANCE TO CENTRAL AMERICA

Prepared by Cynthia Arnson, August, 1981

CONTENTS

INTRODUCTION	1
THE BORDER CRISIS: EL SALVADOR AND HONDURAS	2
U.S. MILITARY AID TO HONDURAS	4
U.S. MILITARY AID TO EL SALVADOR	5
U.S. MILITARY PERSONNEL IN HONDURAS	6
U.S. MILITARY PERSONNEL IN EL SALVADOR	7
FOOTNOTES	7
CHARTS	
EMERGENCY MILITARY AID TO EL SALVADOR	9
U.S. MILITARY ASSISTANCE TO CENTRAL AMERICA	10

INTRODUCTION

On August 11, 1981 the State Department announced at its noon press briefing that twenty-one U.S. military personnel were stationed in Honduras. The statement--the first admission of a large-scale U.S. military presence in that Central American nation--came on the heels of press reports that members of the U.S. Special Forces from Panama were stationed near the Honduran border town of La Virtud.¹ According to New York Times reporter Raymond Bonner, U.S. Army Captain Michael Sheehan stated that "...this dump is the center of the world now." Sheehan and two other enlisted men with him were dressed in camouflage uniforms and carried U.S. M-16 rifles.² The State Department subsequently denied that Captain Sheehan had made the comment to Bonner.

Honduras shares a long portion of its southwest border with El Salvador, whose civil war has sent tens of thousands of refu-

gees streaming into Honduras. According to the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), approximately 33,000 Salvadoreans, most fleeing heavy fighting in El Salvador's northern provinces of Chalatenango, Morazan, and Cabanas, have crossed into Honduras over the last eighteen months.³ Most are in the Honduran border province of Lempira.

The announcement of U.S. military personnel in Honduras--twenty-one including the four-man staff of the Military Group in the U.S. Embassy in Tegucigalpa--follows charges that Salvadorean Army troops have repeatedly crossed into Honduran territory in pursuit of guerrillas believed to be operating in the border area.⁴ On July 17th and 18th, for example, over 500 Salvadorean soldiers backed by U.S. UH-1H helicopters airlifted into Honduras as part of a "pincer operation" to close in on suspected guerrilla camps.⁵ The operation elicited a "vigorous protest" from the Honduran Foreign Ministry, which promised "constant and more active vigilance in the border area to prevent incidents of this kind."⁶

THE BORDER CRISIS: EL SALVADOR AND HONDURAS

Border tensions between El Salvador and Honduras have existed at least since 1969, when the two countries fought a brief war. As part of the settlement of that conflict, the Organization of American States (OAS) delineated a six kilometer-wide zone of neutral territory which was off-limits to troops from either side. El Salvador and Honduras ratified a formal peace treaty in May, 1981 which re-established full diplomatic relations; the treaty left some 35% of the border area still under dispute, however, with final jurisdiction to be settled by international arbitration. An OAS observer team which patrolled the border ended its operations on July 1, 1981.⁷

Salvadorean authorities have long claimed that the disputed zones--and now the refugee camps inside Honduras--serve as staging areas for Salvadorean guerrillas. In an interview in late June, 1981, Salvadorean Defense Minister Jose Guillermo Garcia claimed that some 15% of the refugees in border camps were "simple terrorists, who go precisely to find refuge and then return, commit their misdeeds, and go back."⁸ He indicated that refugee camps might soon be re-located further in-land.

On several occasions since mid-1980, church groups in Central America and international human rights organizations have alleged that Salvadorean and Honduran troops have cooperated in operations against refugees fleeing El Salvador. In a document made public on June 23, 1980, clergy from the Honduran diocese of Santa Rosa de Copan protested a mass killing of some 600 persons near the Rio Sumpul dividing El Salvador and Honduras.⁹ According to their statement, Salvadorean National Guardsmen and members of the paramilitary group ORDEN fired indiscriminately on peasants trying to flee the country, while Honduran soldiers

on the opposite bank of the Sumpul River blocked their entry into Honduras. Amnesty International later confirmed that "...on May 14, 1980 an estimated 600 peasants were massacred by Salvadorian troops on the Honduras/El Salvador border as they attempted to escape National Guard operations in the Department of Chalatenango..."¹⁰ In testimony distributed by Amnesty International, one peasant described the incident:

"...we were attacked from all sides. Two olive-green helicopters attacked us from the air and more than five hundred National Guardsmen blocked all exits. The only way we could escape was by crossing the river Sumpul in the direction of Honduras. During this attack, more than twenty-five people were machine-gunned. When I entered the swollen river, I saw seven children who had drowned being dragged downstream... About half an hour later, the Honduran authorities told us to swim back across the river to our country. When we returned, we were tied up by the thumbs and made to lie face down. We were kicked and beaten with rifles for eight hours..."¹¹

Following the incident at the Rio Sumpul, there have been repeated charges of Salvadorean incursions into Honduras to harass refugees. On September 24, 1980, a refugee assistance committee in the diocese of Santa Rosa de Copan in Honduras claimed that a Salvadorean Air Force helicopter machine-gunned an area known as Etilot Hill and then returned toward Salvadorean territory.¹² In late December, 1980, residents and refugee workers in the Honduran town of La Virtud accused the Salvadorean Air Force of violating Honduran airspace and bombing the border area on four different occasions.¹³ Witnesses--including relief workers from the French-based Doctors Without Frontiers--reported that Salvadorean planes flew over La Virtud and Valladolid, strafing the area and bombing groups of peasants attempting to flee into Honduras. Honduran Foreign Minister Col. Cesar Elvir Sierra stated in early January, 1981 that the Honduran government did not protest the violation of its airspace because "no official document has been received on the alleged violation."¹⁴

In March, 1981, heavy fighting in the north of El Salvador again sent over 3000 Salvadoreans fleeing for refuge in Honduras. On March 17 and 18, peasants attempting to cross the Rio Lempa along the border were attacked by Salvadorean Air Force and Army troops who bombed, strafed, and machine-gunned the area.¹⁶ According to U.S. church and refugee workers in Honduras, at least 10 people drowned trying to cross the Rio Lempa and others were hit by bullets. A U.S. nurse described the events as follows:

"...a Salvadorean helicopter, with mounted machine gun, had passed over to the Honduran side, and twice or three times circled over us as we huddled to hide under the branches... we had been swimming about an hour when the helicopter returned. I was on the Honduras side. Everyone ran for shelter

under the gigantic rocks, which are strewn along the bank. I was helping push children out of sight with one of the young seminary students. There was no space left, so for the next fifteen minutes we ran around a very large rock--running from sight of the helicopter as it machine-gunned and bombed the river, then turned around and repeated in the other direction... the helicopter tried systematically to massacre us all, riveting the river up and down, both shores, with machine gun fire and then dropped some kind of mortar into the rocky banks..."¹⁷

Later, according to witnesses, at least 19 Salvadoreans were killed by Honduran troops and several more "disappeared" near the town of Los Hernandez on the Honduran side of the border.¹⁸

The Honduran government has denied participating in these actions against refugees. Said Col. Oscar Mejia Peralta, military commander of Santa Rosa de Copan, "at no time have we collaborated with the Salvadorean Army."¹⁹ In July, 1981, however, Carlos Bazoche of the U.N. High Commissioner for Refugees in Honduras sent a letter to the Honduran government expressing the UNHCR's "concern" over the "violations of national territory and air space for their implications for the Honduran people, refugees, and refugee workers in the zone..."²⁰

U.S. MILITARY AID TO HONDURAS

U.S. military aid to Honduras, which totaled \$31.26 million between Fiscal Year 1950 and Fiscal Year 1980²¹ began an upward spiral during the last year of the Carter Administration. In April, 1980 Congress approved a "re-programming" of training funds and \$3.53 million in Foreign Military Sales credits for Honduras, at the same time that it sent \$5.7 million in non-lethal aid to El Salvador. The credits for Honduras were to be used to purchase "grenade launchers, recoilless rifles, mortars, night vision devices, communications equipment, and M16 and M14 rifles."²² The Administration also leased 10 Bell UH-1H helicopters to the Honduran Army. According to the Pentagon:

"Lying to the north and east of El Salvador, Honduras plays a key role in the movement of men and materiel to El Salvadoran insurgents. The Hondurans believe, and our intelligence agrees, that their territory is being used as a conduit for men and weapons into El Salvador by insurgents with Cuban support..."²³

The reprogramming and lease of the helicopters were in addition to \$5 million in Foreign Military Sales credits and \$420,000 in training funds that Honduras received in Fiscal Year 1981.

In Fiscal Year 1982, the Reagan Administration has asked Congress for double the amount of military aid provided to Honduras in Fiscal Year 1981, that is, \$10 million in Foreign Military Sales credits and \$700,000 in training grants.²⁴ According

to the Pentagon, Honduras is expected to purchase A-37B counter-insurgency planes and T-37B trainer aircraft, as well as 105mm howitzers, patrol boats, ammunition, and communications equipment. "The security assistance program...enhances stability in the increasingly volatile and uncertain Central American region through improvement of the Honduran armed forces ability to perform their legitimate defense role," stated the Department of Defense.²⁵

U.S. MILITARY AID TO EL SALVADOR

Reagan Administration requests for military aid to El Salvador in Fiscal Year 1982 include \$25 million in Foreign Military Sales credits and \$1 million in training grants. According to the Pentagon, training would "...expose key military personnel to U.S. military doctrine and practice, provide training in internal security and interdiction, and assist...in the use of U.S.-supplied equipment" as well as finance the activities of U.S. Mobile Training Teams in El Salvador. Military credits would be used to purchase "patrol boats, vehicles, communications equipment, small arms and associated munitions, aircraft spare parts and a radar detection system."²⁶

In its presentation to Congress, the Pentagon also noted that "...the moderate government of El Salvador faces a serious security threat from well-armed Marxist insurgents who enjoy extensive materiel support from Cuba and other communist and radical states. In January, 1981, the insurgents launched a widely-heralded 'final offensive' designed to topple the government and replace it with a Marxist totalitarian regime. The offensive failed for lack of support by the Salvadoran people, but it severely taxed the poorly-trained and ill-equipped armed forces."²⁷

The House Foreign Affairs Committee and the Senate Foreign Relations Committee both adopted conditions on military aid to El Salvador--linking the provision of U.S. assistance to an improvement in the human rights situation, a satisfactory investigation into the murders of U.S. citizens in El Salvador, and movement toward a political settlement of the conflict. As of Congress' summer recess, neither the full Senate nor the full House had voted on these provisions, which are part of the foreign assistance bill.

On August 19, 1981 U.S. Ambassador to El Salvador Deane Hinton told a group of Salvadorean businessmen that "the U.S. government is ready to continue offering aid to the Salvadorean government in order to stop armed insurrection."²⁸ Later he told the Washington Post that the United States would counter any increase in the strength of the guerrillas with a rise in U.S. military aid.²⁹ El Salvador has requested more U.S. helicopters. Ambassador Hinton also reiterated U.S. support for elections in El Salvador in 1982, underscoring Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs Thomas Enders statement that "...elections open to all who are willing to renounce violence and abide by the procedures of democracy can help end El Salvador's long agony."³⁰

U.S. MILITARY PERSONNEL IN HONDURAS

U.S. Mobile Training Teams (MIT's)--groups of U.S. military personnel stationed abroad for training purposes--have been regularly rotated through Honduras since the winter of 1980. Following is a breakdown of the size, mission, and duration of stay of U.S. military personnel in Honduras since that time:

- 6--to provide training to enhance border security operations (Feb.-March 1980);
- 12--to provide training in counter-urban guerrilla operations (Feb.-April 1980);
- 6--to assist the Honduran Army in the formation, development, and training of a Border Patrol Company (June-Sept. 1980);
- 2--to assist in a Pilot/Maintenance Standardization Program (Oct. 1980-April 1981);
- N.A.--to train five Honduran Air Force technicians in the use and care of U.S. UH-1H helicopters (Jan. 1981);
- 2--to provide training to instructors assigned to the Honduran Military Academy and Command and General Staff School (March 1981);
- 1--to continue the Honduran flight test maintenance program (March-July 1981)
- 3--to train personnel in organizational and direct service maintenance of PRC communications equipment (April-May 1981);
- 1--to continue maintenance program in support of UH-1H helicopters (June 1981).

On August 11, 1981, in response to questions from reporters, the U.S. State Department announced that there were 21 U.S. military personnel currently in Honduras. Following is a breakdown of the 5 U.S. Army Mobile Training Teams and 3 Air Force teams:

- 1--intelligence photo analyst
- 2--helicopter flight test maintenance;
- 2--arms interdiction liason (to serve as liason between Army headquarters and trainers in the field;
- 6--training in arms interdiction along the border;
- 1--training in intelligence gathering;
- 2--air-ground operations training, (mechanics of running and controlling aircraft)
- 2--communications training;
- 1--training in collecting intelligence by air.
- 4--staff of U.S. Military Group at U.S. Embassy in Tegucigalpa.

Source: documents received by the author under the Freedom of Information Act; U.S. Department of Defense, August 13, 1981.

U.S. MILITARY PERSONNEL IN EL SALVADOR

The number of U.S. non-combat advisers in El Salvador has shifted from the March total of 56 (excluding the Marine Guards at the U.S. Embassy in San Salvador).³¹

- * a 6-man team of naval advisers at the port of La Union was withdrawn in mid-April, 1981, and replaced by a smaller group of three;
- * the U.S. Military Group at the U.S. Embassy has been reduced from 6 to 3;
- * 14 trainers in helicopter use and maintenance have been withdrawn (these will most likely be replaced by a smaller team);
- * an Operational Planning Assistance Team (OPAT) assigned to the Estado Mayor for planning and coordination at the national level has been withdrawn;
- * a three-man Technical Assistance Field Team (TAFT) in communications and vehicle maintenance has arrived;
- * a team of 4 medical personnel and two specialists in helicopter security were due to arrive in early August.³² This would bring the total number of U.S. military personnel in El Salvador for training purposes to 40 as of late summer, 1981.

FOOTNOTES

1. The New York Times, Aug. 9, 1981.
2. ibid.
3. United Nations High Commissioner for Refugees, "UNHCR Assistance Programs for Salvadorean Refugees in Central America, Mexico, and Panama," spring, 1981.
4. see footnotes 12-15.
5. National Public Radio, report by Steven Kinzer, July 26, 1981; UPI, July 24 and 29, 1981; Washington Star, July 20, 1981; AIP, July 27, 1981.
6. Foreign Broadcast Information Service (hereinafter cited as FBIS), July 28, 1981.
7. interview, Organization of American States, Aug. 6, 1981.
8. The New York Times, June 27, 1981; see also, Washington Post, July 15, 1981.
9. Agence France Presse, June 23, 1980.
10. Amnesty International, "Urgent Action," Oct. 15, 1980.

11. Amnesty International, "Translations of Testimonies by Peasants of incidents near the Salvador/Honduras Border on 13 and 14 May, 1980, July 15, 1980.
12. FBIS, Sept. 26, 1980.
13. FBIS, Jan. 7, 1981.
14. FBIS, Dec. 31, 1980 and Jan. 7, 1981.
15. FBIS, March 26, 1981.
16. Sunday Times of London, April 26, 1981; New York Times, June 8, 1981; Latin America Weekly Report, April 3, 1981; Washington Post, May 10, 1981.
17. Religious Task Force on El Salvador, Press Release, April 13, 1981.
18. Washington Post, May 10, 1981; The Atlanta Constitution, June 29, 1981.
19. FBIS, March 26, 1981.
20. La Tribuna (Honduras), July 24, 1981; AIP, July 25, 1981.
21. U.S. Department of Defense, Foreign Military Sales and Military Assistance Facts, Washington, D.C., Dec., 1980.
22. U.S. Defense Security Assistance Agency, March, 1980.
23. testimony of Deputy Assistant Secretary of Defense Franklin Kramer before the House Appropriations Subcommittee on Foreign Operations, March 25, 1980.
24. U.S. Department of Defense, Congressional Presentation: Security Assistance Fiscal Year 1982, Washington, D.C., 1981, p.433.
25. ibid.
26. ibid. p. 417.
27. ibid.
28. United Press International, Aug. 19, 1981.
29. Washington Post, Aug. 21, 1981.
30. speech by Thomas O. Enders before the World Affairs Council, Washington, D.C., July 16, 1981.
31. U.S. Department of Defense, Aug. 13, 1981.
32. United Press International, July 27, 1981.

**Special thanks to Martin Gonzalez of the Institute for Policy Studies and Leyda Barbieri of the Washington Office on Latin America for their help in the preparation of this document.

EMERGENCY MILITARY AID SENT TO EL SALVADOR UNDER PROVISIONS OF SECTION 506 OF THE FOREIGN ASSISTANCE ACT (partial list)

Quantity	Item	Cost \$
59	7.62 mm M60 machine guns (w/ helicopter mounts)	211,345
4	M23 armament subsystems	9,472
30	81 mm mortars w/ mount	264,002
508	40 mm M79 grenade launchers	180,984
4,000	M16A1 rifles	1,292,000
36	90 mm M67 recoilles rifles	60,696
20	60 mm M19 mortars	12,500
52,010	M67 hand fragmentation grenades	467,591
222	MK 82 500 lb. bombs	55,722
10,000	HC smoke grenades	210,000
2,880	40 mm CS gas grenades	74,880
15,572	60 mm cartridges	1,413,315
636	90 mm cartridges and cannisters	41,736
44,844	7.62 mm ammunition	1,623,344
1,300	57 mm cartridges	83,551
2,010	105 mm howitzer ammunition	227,050
28,728	81 mm cartridges	3,490,455
60,296	40 mm cartridges	556,655
203,389	5.56 mm ammunition	1,268,980
2,112	delay and proximity fuzes	70,918
		2,722,752
5	UH-1H helicopters	53,300
22	AN VRC and ARC radio sets	12,300
50	RC-292 antenna	63,241
NA	30 KW generators	109,446
6	½ ton ambulances	93,210
6	1½ ton tank trailers	604,746
--	Mobile Training Team costs	

Source: U.S. Defense Security Assistance Agency, August, 1981.

FOR COMMITTEE USE ONLY
MM-97-311

El Sa Bs
memo

CHARLES A. FECCY, SL, CHAIRMAN
SENATOR H. BAKER, JR., TENN.
JESSE HELMS, R.C.
S. T. HARRIS, CALIF.
RICHARD G. LUGAR, IND.
CHARLES MC C. MATTHEW, JR., MD.
MURK L. ROSENBERG, KANS.
MATT BUCHHEIT, MINN.
LARRY PRESSLER, S. DAK.
CLAUDE PEEL, RA.
JOSEPH R. BIDEN, JR., DEL.
JOHN GLAVIN, OHIO
PAUL E. SARBANDS, MD.
EDWARD SCHROEDY, WISR.
PAUL C. TROTTAR, MASS.
ALAN CRABSTON, CALIF.
CHRISTOPHER J. DODD, CONN.
THOMAS G. SANDERS, STAFF DIRECTOR
GUYLO B. CHRISTIANSON, MINORITY STAFF DIRECTOR

United States Senate
COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS
WASHINGTON, D.C. 20510

January 25, 1982

MEMORANDUM

TO: Members
Foreign Relations Committee
FROM: Ed Sanders and Jerry Christianson
RE: Report on El Salvador

Attached for your information is the most recent State Department report on the situation affecting U.S. personnel in El Salvador.

ATTACHMENT

DEPARTMENT OF STATE

Washington, D.C. 20520

JANUARY 22 1982

Dear Mr. Chairman:

In accordance with my letter of April 6, I am pleased to provide the sixth monthly report on the situation affecting US military personnel in El Salvador. This report covers information and activities through the end of October. I am providing a similar report to Chairman Zablocki.

US Military Personnel

During the month of October, the US security assistance staff in El Salvador remained well below the peak level of early 1981. The highest daily personnel total during the month was 42. The one-man UH-1H Crew Chief Instructor Mobile Training Team (MTT) and the five-man UH-1H Phase Inspection MTT departed El Salvador after completing their missions. The four-man Medical MTT continued training its second class. The one-man Production Control Officer MTT remained in country, but made limited progress due to the constant operational requirements of Salvadoran counterparts. A three-man Tactical Intelligence School MTT completed preparations and began intensive training. A ten-man small Unit Training MTT arrived in El Salvador and began preparations to start ten companies through a three-week training cycle. A two-man Navy Radar/Weapons MTT arrived and moved to La Union to begin training. A two-man Engine/Power Train MTT arrived and began preparing Salvadoran personnel for future instructor duties. A three-man Logistics, Communications, and Maintenance Technical Assistance Field Team (TAFT) continued its training activities. Finally, a two-man standardization Pilot-Technical Inspector TAFT continued to support and train Salvadoran pilots in flight planning techniques and transition training for operating UH-1H helicopters.

Security Situation

The overall security situation in El Salvador remained unchanged during October. Government forces continued to conduct periodic sweeps of guerrilla infested areas. The

The Honorable
Charles H. Percy, Chairman,
Foreign Relations Committee,
United States Senate.

guerrillas generally continued to focus their activities on sabotaging vulnerable economic targets and engaging in harassment attacks against carefully selected targets to minimize their own losses.

There were no security incidents involving US Government personnel during October.

Sincerely,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Richard Fairbanks".

Richard Fairbanks
Assistant Secretary for
Congressional Relations

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

January 28, 1982

Presidential Determination
No. 82-4

MEMORANDUM FOR THE SECRETARY OF STATE

SUBJECT: Determination to Authorize Continued
Assistance for El Salvador

Pursuant to Sections 728(b), (d) and (e) of the International Security and Development Cooperation Act of 1981, I hereby:

- (1) determine that the Government of El Salvador is making a concerted and significant effort to comply with internationally recognized human rights;
- (2) determine that the Government of El Salvador is achieving substantial control over all elements of its own armed forces, so as to bring to an end the indiscriminate torture and murder of Salvadoran citizens;
- (3) determine that the Government of El Salvador is making continued progress in implementing essential economic and political reforms, including the land reform program;
- (4) determine that the Government of El Salvador is committed to the holding of free elections at an early date and to that end has demonstrated its good faith efforts to begin discussions with all major factions in El Salvador which have declared their willingness to find and implement an equitable political solution to the conflict;
- (5) determine that the Government of El Salvador has made good faith efforts to investigate the murders of the six United States citizens in El Salvador in December 1980 and January 1981 and bring to trial those responsible;

(6) authorize the obligation of funds in fiscal years 1982 and 1983 for assistance for El Salvador under chapter 2 or 5 of part II of the Foreign Assistance Act of 1961, the issuance of letters of offer and the extension of credits and guarantees for El Salvador under the Arms Export Control Act, and the assignment of members of the Armed Forces to El Salvador to carry out functions under either of these Acts.

This determination together with the justification therefor shall be reported to the Congress immediately.

This determination shall be published in the Federal Register.

Ronald Reagan

Justification for Presidential Determination
to Authorize Continued Security
Assistance for El Salvador

Section 728 of the International Security and Development Cooperation Act of 1981, PL 97-113, states that a wide range of security assistance may be provided and certain military personnel assigned to El Salvador only if the President makes a specific certification. The following constitutes the justification for this certification, pursuant to Sections 728(b), (d) and (e).

The issues on which periodic certification are required have been important elements of the Salvadoran government's policies since the overthrow of President Humberto Romero in October 1979. Romero was the last in a line of military officers who had ruled El Salvador for nearly fifty years. On October 15, 1979, a group of military officers who sought to introduce economic and political reforms overthrew Romero and created a civilian-military coalition called the Revolutionary Governing Junta. The original junta lasted three months. Its military members then reached an agreement with the Christian Democratic Party to form a new government. Despite several changes in its composition, this second junta has remained in power and is committed to sweeping economic and political changes aimed at reducing the causes of the present division and strife. The junta has instituted a series of reforms which are being implemented despite the violent opposition of groups on the extreme right and of Marxist guerrillas and terrorists, supported from Cuba and Nicaragua, who favor armed revolution. Each of the specific issues are addressed below:

Compliance with Internationally-recognized Human Rights.

A full report on the troubled human rights situation in El Salvador for 1981 will be sent to Congress at the end of this month. El Salvador is now in a state of active civil strife involving the government and armed groups of the left and right. As in similar circumstances in history, such civil strife has produced violations of human rights by elements on each side, because of partisan animosities, acts of retaliation, the settling of personal scores, and the disruption of the judicial system. These are long-term problems, and their correction is difficult over the short-term.

Along with the general disintegration of institutions in El Salvador after the October 1979 coup, the judicial system had nearly collapsed by January 1981. Conditions of internal strife make it possible for terrorists to intimidate judges,

witnesses, and government officials, blocking or slowing the process of investigation and judgement. Investigative efforts are impeded by the chaos caused by guerrilla and terrorist activities and movement of people out of the country and within it. These conditions greatly complicate the Salvadoran government's efforts to bring an end to human rights abuses.

Despite coup threats from the extreme right, intensified guerrilla warfare from the extreme left, and terrorism from both sides, the Salvadoran government has made significant progress in moving El Salvador toward a democratic process for resolving conflicts. It is also implementing important socioeconomic reforms designed to reduce the causes of the present terrorism and violence. Junta President Jose Napoleon Duarte's commitment to eliminating human rights abuses is a matter of public record. He himself has been the victim of abuses in the past. He was deprived of his electoral victory as president in 1972, arrested, beaten and exiled. Members of his Christian Democratic Party have been, and continue to be, victims of violence from both the extreme left and the extreme right. More than 20 Christian Democratic mayors were murdered during 1981.

The Salvadoran government, since the overthrow of General Romero, has taken explicit actions to end human rights abuses. The paramilitary organization "ORDEN" has been outlawed, although some of its former members may still be active. A military code of conduct was adopted in October 1980 explicitly prohibiting any actions by military personnel injurious to human rights. While the Salvadoran conflict, like most civil conflicts, has been characterized by many examples of savagery on all sides, the military high command has instructed the officer corps to ensure that all soldiers adhere to the code of conduct. A number of officers sympathetic to the violent right have been removed from command positions or reassigned to positions less sensitive to the domestic situation. Nevertheless, ultra-rightist ad hoc groups still operate without official sanction. Their apparent loose organization and the intermittent nature of their activities, coupled with the apparent complicity of some individual members of the security forces, makes identification of possible perpetrators very difficult.

In sum, despite formidable obstacles, the Salvadoran government is making a concerted and significant effort to comply with internationally recognized human rights.

Control Over All Elements of its Own Armed Forces. This is a key issue in attempting to ensure a democratic future for El Salvador. Traditionally, the National Guard and the

Treasury Police were often used to serve the private interests of their officers and of powerful landowners and businessmen. It is a characteristic feature of many societies, including El Salvador's, that personal ties often are stronger than legal obligations to standing regulations or orders from top government officials. These relationships are extremely difficult to eliminate totally, making the establishment of full central authority over subordinate officials a slow process. Despite the obstacles, the government is gradually consolidating its control. Elections to set in motion a democratic process, whereby the people can choose their own leaders, will be a major step in strengthening the legitimacy of the central authorities.

Through the removal of officers, institution of a code of conduct, and command emphasis on civilian-military relations and halting abuses, the government has taken concrete steps to bring all elements of its armed forces under control. These efforts are beginning to have a positive effect. The level of violence -- and particularly the number of deaths -- is difficult to quantify, but statistics compiled by our Embassy in San Salvador indicate a declining level of violence over the past year and a decrease in alleged abuses by security forces. There has been a definite trend in this regard.

Despite the government's intentions to do so, all abuses will not end in the immediate future. The guerrillas continue to justify terror and violence as acceptable tactics in their efforts to disrupt the society and overthrow the government. Moreover, guerrilla bands routinely operate accompanied by family members and other non-combatants, making it difficult to avoid non-combatant casualties when these groups are found and engaged by the military.

One of the principal missions of our military trainers in El Salvador is to increase the professionalism of the armed forces and improve the system of military discipline and command and control, thus reducing the abuses suffered in the past by the civilian population at the hands of the armed forces. To the extent that members of the armed forces see themselves first as military professionals, they are less likely to take action on behalf of partisan political causes or private interests. Discipline in the army and sensitivity to the problem of military abuse of civilians have improved and should improve further through professional training programs, such as those we are instituting for Salvadoran officers and infantrymen in the United States.

Economic and Political Reforms. When the Christian Democrats joined the Revolutionary Governing Junta they did so to open the political process in El Salvador and carry out socioeconomic reforms. One of the cornerstones of the reform program is land reform. This program has been particularly targetted by extremists of the right and left. Through assassinations of agrarian reform officials and intimidation of peasants, the extreme right seeks to defeat the implementation of the law, while the extreme left is attempting to derail a program that has seriously undercut its popular support. One part of that program, the distribution of landed estates over 1,235 acres to farmers who work on them, has been carried out and compensation to former owners is being made. A monthly report on beneficiaries, titles granted and compensation paid is now periodically provided to Congressman Long. A second part of the program is designed to transfer ownership of small farms to all tenants and sharecroppers. The titling process got off to a slow start. The process has accelerated since mid-year and provisional titles are now being issued at the rate of 4,000 per month. The Salvadoran Campesinos Union (UCS), in response to the government's request, has prepared a report detailing problems with the program which remain to be addressed in the months ahead. There is a legislative prohibition against U.S. assistance being used in planning for expropriation or in paying compensation to former landowners.

Other reforms already achieved include the establishment of marketing authorities for the country's major exports, coffee and sugar, and of government majority participation in the banking system. These ambitious changes are being carried out under wartime conditions, which makes implementation all the more difficult.

Free Elections. Free elections are the cornerstone of the Salvadoran government's policy. President Duarte, other members of the junta, and Defense Secretary Jose Garcia, have made clear privately and publicly their commitment to free and fair constituent assembly elections in March 1982 and presidential elections in 1983. Planning for the constituent assembly elections scheduled to take place on March 28, 1982, is well underway. A central electoral council to conduct the elections has been established and is functioning. The elections council drew up a draft election law in May 1981 and invited all parties that renounce violence to participate in the electoral process. The new electoral law was promulgated by the junta in December after thorough discussion among the political parties. Seven parties, ranging from the non-violent left to the far right, are participating in the process. The Salvadoran government has sounded out dozens of democratic countries on the possibility of their sending electoral observers, and formal invitations were sent out at year's end.

The government has explicitly left open the door for others, including the opposition political-guerrilla coalition, the FMLN-FDR, to participate. Two leftist parties associated with the FMLN-FDR, the social democratic MNR and the communist UDN, were designated by the government as legally constituted political parties with the need only to comply with a simple procedure to be inscribed on the ballot. President Duarte publicly invited all political parties and groups who renounce violence and wish to participate in the elections to join in a dialogue on the electoral ground rules. The government has offered amnesty to guerrillas and removed the legal state of siege for political parties, which will permit all to campaign freely. In response, the FMLN-FDR has denounced the elections and rejected the government's standing invitation to join in a discussion of electoral issues. Instead, the FMLN-FDR has maintained that any elections must be preceded by negotiations between the government and all elements of the FMLN-FDR resulting in a restructuring of the government and the military. Moreover, the guerrillas have prepared and are implementing an accelerated campaign of sabotage and terrorism to intimidate and to disrupt the elections, as evidenced by the attack on Ilopango Airport on January 27.

Efforts to Investigate the Murders of US Citizens (required under Section 728(e)). The investigations of the murders of the four American Churchwomen and the two land reform advisors have been underway over the past year. All key Salvadoran officials fully recognize how important it is to resolve these matters and have stated publicly and privately that the investigations of these crimes will continue until those responsible are brought to justice.

In the Churchwomen case, six members of the National Guard have been under detention since May 1981. On October 27, the Government of El Salvador formally requested additional FBI assistance with this investigation (and the land reform advisors case) and in early December an FBI representative saw leading members of the government most concerned with the issue. (In the early part of the investigation, the FBI had done fingerprint and ballistics analysis at the request of the Salvadorans.) To reinvigorate the investigation, the present investigating commission, composed of high-level officials, established a new working group in early December 1981 to collate prior reports, review and analyze them, interview all witnesses as well as the six National Guardsmen detained on suspicion of participation, and determine what technical assistance the FBI can provide. The working group has been hard at work throughout the past two months. It has uncovered additional evidence which gives hope of substantial new progress.

The Salvadoran Government has also been pursuing in good faith the investigation of the murders of the two American agrarian reform advisors at the Sheraton Hotel in San Salvador. Two suspects have been identified. In April 1981, the Salvadoran government arrested one of the two suspects and requested the extradition of his suspected accomplice from the U.S. On December 19 a Salvadoran judge signed an order suspending all judicial action in the case. The Salvadoran Attorney General has appealed this judicial action. The appeal has stayed the lower court's judicial order pending the appellate review. Meanwhile, one of the suspects has been released in San Salvador and is reportedly now in a neighboring country. The other suspect is free on bail in Miami pending resolution in U.S. courts of his extradition case. The new Salvadoran working group established to reinvestigate both this case and the Churchwomen's murder case will shortly be pursuing, with our technical assistance, several new avenues of investigation which we hope will lead to additional evidence.

On these bases, it is concluded that the Government of El Salvador has made a concerted, significant, and good faith effort to deal with the complex political, social, and human rights problems it is confronting and that progress is being made. It should be noted that it is only one year since the general guerrilla offensive and outside assistance to the guerrillas from Nicaragua, Cuba and other communist and radical states forced the United States to reassess its policy towards El Salvador. Since that time our concern for the elements of this certification have become a factor of increased significance in our bilateral relationship with El Salvador. There can be no doubt that much more must be done in these areas, but significant initial steps have been taken in this short timeframe. Progress is apparent and we have every reason to believe it will continue.

It is therefore concluded that the considerations set forth in Section 728(d) and (e) of the International Security and Development Cooperation Act of 1981 are satisfied.

CHARLES E. POWERS, JR., CHAIRMAN
DORIS M. BAKER, JR., DEPT.
EDWARD M. BROWN, JR., CALIF.
R. C. BURROWS, OHIO
ROBERT M. CASPER, WYO.
CAROL M. MCCLINTOCK, CALIF.
WALTER D. REED, MARYLAND
MATT ROSENBERG, ILLINOIS
LARRY PRESSLER, A. D.C.
CLARENCE THOMAS, JR., MISSOURI
JOSEPH R. BIDEN, DELE.
JOHN B. BROWN, ILL.
JOHN CHAFETZ, ILL.
ERIC A. BURRIS, MISSOURI
EDWARD J. BROWNE, MASS.
PHILIP B. FRANK, MASS.
FRANK RUDOLPH, CALIF.
CHRISTOPHER J. DODD, CONNECTICUT

FOR COMMITTEE USE ONLY
MM-97-385

United States Senate

85

COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS
WASHINGTON, D.C. 20510

EDWARD B. SACHEM, STAFF DIRECTOR
SERGIO E. CHRISTIANSON, SENIOR STAFF DIRECTOR

March 31, 1982.

MEMORANDUM:

TO: Members, Committee on Foreign Relations

THROUGH: Ed Sanders and Jerry Christianson

FROM: Margaret Daly Hayes and Barry Sklar

SUBJECT: Hearing on the Election and Political Situation of the Conflict in El Salvador, Thursday, April 1, 1982, 10:00 a.m., 4221 DSOB

Purpose of Hearing

The purpose of the hearing is to discuss the recent elections and issues relating to the feasibility of negotiating a peace in El Salvador. S.J.Res. 144 (attached), introduced on February 10 by Senators Dodd and Tsongas addresses the question of a negotiated settlement to the conflict.

Background: The Elections

As of Wednesday morning, 1,013,936 votes had been tabulated in the El Salvador elections. This tabulation represented votes from 2,900 of the 4,500 "tables" reporting. State Department guesstimates of the total turnout now ranges up to 1.5 million. The percentage breakdown of votes cast for candidates of the different parties is as follows:

Christian Democratic Party (Duarte)	41.0%
ARENA (d'Aubuisson)	29.0%
PCN (formerly the official government party)	18.0%
Democratic Action (AD--new party of middle-class professionals and businessmen)	8.0%
POP (minor, conservative party)	1.0%
PPS (minor, conservative party)	3.0%

Approximately 117,000 invalid ballots have been passed. Some of these are suspected to represent protest votes from the left. Approximately 10 percent of total votes are usually found to be invalid in paper ballot elections like El Salvador's.

Structure of Voting

There were approximately 1.5 million Salvadorans able to vote in the election of an estimated 2.1 million Salvadorans of voting age. This number very likely underestimates the total eligible voting population.

The procedure for voting was kept simple. Ballots were numbered to insure against fraud. Each ballot had to be signed by two election officials at the polling table. The voters' national identity cards (cedula) was checked by the three election officials at the table. The voter then signed the election registry, cast his vote, and had his cedula stamped and his finger marked with an invisible ink that would show up under ultraviolet light. There were pollwatchers from at least two parties present at each table as well as three election officials representing the municipal election authority. In general, the official delegation believed the system provided sufficient guarantees against fraud.

Voter Responses

Salvadorans with whom delegation members talked seemed to have a common view of the elections. They frequently mentioned sending to the guerrillas and the international press the message that Salvadorans wanted peace, an end to violence, and a new beginning for the country. The Salvadorans, themselves, were astonished at the large turnout at the polls.

The next task is to agree on the composition of government to be appointed by the constituent assembly. The formula allocating seats benefits parties with low percentages of the total votes, but the Christian Democrats should have twenty-six seats in the Constituent Assembly; ARENA should have twenty-two.

Only if all five conservative parties combine are they likely to be able to put together a coalition government without the Christian Democrats. Any alliance of five different parties would likely be fairly unstable. There has even been some speculation that a coalition of national unity might be formed by the Christian Democrats and ARENA.

All parties were committed to proceeding with a land reform program and with some aspects of other reforms undertaken by the Duarte government. Most of the politicians seemed to be aware of the negative international image that a far right-wing coalition would have. They were also aware of concerns in the United States about providing additional economic and/or military assistance to the Salvadoran government. There was some discussion about how to approach the guerrillas and the leftist politicians who did not participate in the elections. Progress on most political, economic and social issues, however, is more likely to be slow in the next weeks while the Salvadorans try to build a political system and sort out the implications of the elections.

Background: Prospects for Negotiations

Although most observers favor some form of negotiations to facilitate a peaceful resolution to the conflict in El Salvador, a number of questions need to be explored. For example:

- Should negotiations concentrate on parties internal to the conflict (e.g., the government and opposition) or should they emphasize also external actors?
- Should negotiations be mediated by third parties acceptable to the United States, the internal government and the opposition forces, or should the United States play the dominant role?
- What issues should be covered in the negotiations; are they expected to lead to a cease-fire only, or to a cease-fire and new administrative framework with the government to be determined by elections or a power-sharing formula? In each case, the stakes and willingness to negotiate of the different parties are different.
- Should an attempt be made to set the agenda in advance or should it be determined in the negotiations?

A major consideration in reviewing options for negotiations is the divergence in views among the potential parties. In all cases, it is probably too early to determine the internal dynamics and the likely views of each group.

Recently Administration officials have left the door open for some form of negotiations. They have said that the United States does not oppose direct contacts or discussions between the government in El Salvador and the opposition, though it is assumed that such discussions involve determining mechanisms by which the opposition could participate in the electoral process in the future. Ambassador Deane Hinton in San Salvador has implied that negotiations might be desirable, and has urged the Salvadoran government to show flexibility and to "consider options very carefully to bring an end to the massacre and bring peace to El Salvador."

The FDR/FMLN opposition position on negotiations has evolved from an 8-point list of preconditions to be negotiated with the United States alone to a position calling for negotiations without preconditions. This position was stated in a December 27, 1981 letter to President Reagan from the five FMLN guerrilla commanders. In the past two weeks, the FDR/FMLN has made public a plan which calls for a coalition government, including the army, the private sector, and all political groups; a reorganization of the armed forces to be carried out by its own officers; a program of economic and social reforms; a cease-fire; and a national referendum on these changes six months after they take effect.

The Salvadoran Political Parties that participated in the elections hedged on their positions regarding a future relationship with the opposition.

Other Governments. On August 1981, France and Mexico presented a Joint Declaration to the United Nations Security Council recognizing the FDR/FMLN opposition as a representative political force and calling for a negotiated settlement. This initiative was rejected by the OAS which supported the elections process instead. On February 21, Mexican President Lopez Portillo announced in a speech in Managua a peace initiative calling for negotiations between the Salvadoran government and the leftist opposition, and also calling for bilateral negotiations between the United States and Nicaragua and the United States and Cuba, with Mexico as a "communicator" to establish peace in the region. Last week, Venezuelan President Luis Herrera Campins, a strong supporter of Administration policy on El Salvador and of President Duarte, indicated that he was keeping an open mind about negotiations after the March 28 election.

Dodd-Tsongas Joint Resolution on El Salvador: S.J.Res. 144

Senators Dodd and Tsongas introduced the resolution on February 10 and Representatives Barnes and Solarz introduced it in the House. To date, the joint resolution has fifteen Senate co-sponsors.

The resolution cites the loss of lives and property due to the conflict, the military stalemate, the danger of further polarization and the danger to the peace of the Central American region. It also recognizes the fact that the government of El Salvador has demonstrated its commitment to elections, that the leadership of the opposition has expressed its willingness to participate in negotiations to end the conflict without preconditions, and that the nations in the region, as well as Europe, have demonstrated willingness to facilitate negotiations.

The resolution states that "it should be the policy of the United States Government to encourage all parties to the conflict --

(1) to begin unconditional negotiations for the purpose of achieving a cease-fire arrangement under international supervision, and

(2) to pursue these negotiations for the purpose of reaching an overall political settlement to the conflict, one element of which would be open and free elections under international supervision.

DEPARTMENT OF STATE
WASHINGTON, D.C.

REPORT ON THE SITUATION IN EL SALVADOR

FEBRUARY 1 - MARCH 31, 1985

Não está a parte integral da fonte

REPORT ON THE SITUATION IN EL SALVADOR

TABLE OF CONTENTS

- I. EXECUTIVE SUMMARY
 - II. POLITICAL AND JUDICIAL DEVELOPMENTS
 - A. Free Elections
 - B. Peace Process
 - C. Observance of Human Rights and the Rule of Law
 - D. Administration of Justice
 - III. MILITARY AND SECURITY ISSUES
 - A. Performance of the Armed Forces
 - B. Training of the Armed Forces
 - C. Medical Evacuation and Training
 - D. Ammunition, Weapons and Combat Support
Equipment Losses and Expenditures
 - E. Tactical Communications Equipment
 - IV. ECONOMIC DEVELOPMENT
 - A. Economic Overview
 - B. Land Reform
 - C. U.S. Economic Assistance
 - V. REFUGEES AND DISPLACED PERSONS
- APPENDICES
- A. Observer/Editorial Comments on Salvadoran
Elections
 - B. Statement of the U.S. Observer Delegation
 - C. Political Violence 1981-84
 - D. Agrarian Reform Data

I. EXECUTIVE SUMMARY

The period of this report was highlighted by the Salvadoran elections for the Legislative Assembly and municipal councils on March 31, 1985. Successful conduct of these elections in spite of guerrilla attacks complete a three-year process to establish a fully representative government in El Salvador. Human rights observance and efforts to address the critical economic situation and to advance judicial and land reforms continue to show progress.

The report's major findings are:

Free Elections: The democratic electoral process begun in 1982 culminated in the March 31 elections for 60 Legislative Assembly deputies and 262 mayors and municipal councils. Over 1.15 million Salvadorans voted in the presence of 350 international observers and foreign press who commended both the voting process and the effective impartial protection of the security forces. Guerrillas disrupted road traffic, burned 26 town halls and assassinated political figures and civil defense volunteers in an unsuccessful effort to obstruct the elections. Balloting took place in all but 21 municipalities, as compared with 43 towns where guerrilla attacks kept voting from taking place last May. Election results released April 25 show the Christian Democrats won 54 percent of the vote. The Central Elections Council rejected a maneuver by the conservative opposition coalition to nullify the elections.

Peace Process: The peace theme was cited by voters, observers, Salvadoran church leaders and President Duarte as the key to the Christian Democratic election victory. President Duarte pledged to pursue the peace process and called upon all parties to make constructive efforts to end the conflict. He restated his goals to humanize the war by lessening its destructive effect on the civilian population and to reincorporate the guerrillas and their political allies into the political process. At the same time, Duarte rejected being drawn into a tactical dialogue over guerrilla proposals which violate the Constitution.

Observance of Human Rights: Politically-motivated deaths over the period of this report remained at historically low levels. Assassinations attributed to the extreme left, however, figured prominently in violence statistics compiled by the Embassy. Guerrilla efforts to disrupt the elections and the armed left's tactical shift toward urban terrorism are among the factors cited for the surge in leftist violence. Church and international human rights groups acknowledged the improvement in human rights observance in El Salvador, including the reduction in illegal detentions and disappearances, arrest procedures adopted by the security forces, and military compliance with rules of engagement designed to minimize civilian casualties in the war against guerrilla forces.

Administration of Justice: Progress on the reform of the Salvadoran judicial system was slowed during this period by partisan disagreements which intensified in the weeks prior to the March 31 elections. Nevertheless, the Duarte administration continued to seek to implement its proposals for reforming the administration of justice. Recent government efforts focussed on securing Supreme Court agreement on its participation in the Revisory Commission and in drafting interim regulations so that the investigative unit of the planned National Criminological Institute can begin operating. President Duarte emphasized that the reform of the justice system will be a priority for the new Legislative Assembly when it takes office in May.

Military and Security Issues: Evidence of the military's improved ability was demonstrated in its success in maintaining the security needed to permit voting in all but 21 municipalities during the March 31 elections. The dispersal of guerrilla concentrations in previous strongholds and the inability of rebel forces to mount major military attacks also attest to increasing military effectiveness in the field. The guerrillas increasingly are returning to economic sabotage, ambushes and urban terrorism. The National Plan, a coordinated action effort between civilian and military authorities to restore services in secure areas, has been revitalized and expanded from two to nine of the country's 14 departments.

Economic Development: The positive trend established in 1984 toward economic recovery has continued into early 1985. Stimulated by increased private investment and U.S. economic assistance, El Salvador's GDP may grow by 7 percent in 1985. The recovery, however, remains weak, with world prices for El Salvador's export crops low. In

addition, the need to finance the costly war effort as well as to meet critical social and economic needs strains limited government resources. The government's post-election recovery efforts will focus on the need to reactivate the economy, reduce the budget deficit and prevent further deterioration in the balance of payments.

Land Reform: Priorities of the five-year-old land reform program include resolution of the remaining titling/compensation cases within two years, completing compensation and interest payments coming due this year and restructuring the agrarian debt. Phase I implementing agency ISTA is working on reactivating abandoned Phase I farms as the government establishes control in contested zones and on improving management and productivity.

Refugees and Displaced Persons: The number of Salvadoran refugees voluntarily returning to El Salvador appears to be rising. The UNHCR reported 2257 Salvadoran refugees in Honduras requested and received UNHCR assistance to repatriate in 1984, as compared with 502 in 1983 and 24 in 1982. The UNHCR and the governments of El Salvador and Honduras met in mid-February to form a tripartite commission to set up and coordinate a voluntary repatriation program.

STATEMENT OF THE
OBSERVER DELEGATION OF THE
UNITED STATES OF AMERICA
TO THE EL SALVADOR ELECTIONS

APRIL 1, 1985

Yesterday we witnessed El Salvador's third national election in less than a year. The unanimous conclusion of this bi-partisan observer delegation of elected officials and private citizens is that the election was fair, that the election machinery was conducted efficiently, and that it represents a most encouraging symbol for the future of democratic institutions in El Salvador.

In all, this small delegation visited nearly thirty towns in most parts of the country. We spoke with election officials, candidates, and most important, voters of all parties.

This election differed in several ways from those held last year. First, since this was not a vote for a nationwide candidate, voters were required to cast ballots in their home towns. Further, the penalty for not voting had been lifted. Other, mechanical changes were implemented as the country fine-tuned its voting procedures.

The delegation notes that the Salvadoran military took obvious pains to remain impartial in the contest. They were stationed well away from the polls, and refused to be drawn into political disputes.

Disagreements at the polls were, for the most part, inconsequential, and generally settled on the spot by representatives of the various parties. These disputes centered on mechanics and procedures of the elections, and we saw no evidence of intimidation or coercion that would raise a question of the fundamental fairness of the vote.

The mechanics of the election ran without serious incident. The Central Election Council deserves particular praise for its fine coordination of the process.

Guerrilla threats and attacks comprised the most serious challenge to voting. This delegation notes the inconsistency between the guerrillas' initial posture that the elections were meaningless, and their subsequent attempts to thwart the electoral process through violent intimidation. In spite of their attempts at intimidation, more municipalities were able to participate this year than last. Whereas 42 towns were unable to vote last time in the Presidential elections because of terrorist intimidation, only about half that number were denied the privilege of voting Sunday.

The contest itself, then, must be hailed as a free, open, and fair contest, and we expect all parties to respect the results.

El Salvador now has in place its Presidential, legislative, and municipal leadership for the next three years. This delegation recognizes the need for continued American support for El Salvador as she addresses her continuing economic and military problems through her democratic institutions.

STATEMENT OF THE U.S.
OBSERVER DELEGATION
PAGE TWO

The Delegation was struck by the rather consistent answer we got to the frequently asked question, "Why are you voting?" The vast majority of voters' answers centered on the hope for peace, and the desire to live in tranquility.

In our meeting with President Duarte after the polls closed, he confirmed his commitment to peace by building confidence among his people, through judicial reform, agrarian reform, and economic development. In addition, he reaffirmed his commitment to make every effort to bring the guerrillas to the peace table, and to put an end to the senseless violence which has so torn this nation.

This delegation commends the great strides made in this nation. Nowhere are they more evident than in this election. We look forward to working with the people of El Salvador to build on this election, further nurturing her democratic institutions, and we call on all factions, regardless of ideology, to join in that process.

We would be remiss if we did not mention the outstanding job performed by outgoing Ambassador Tom Pickering. He clearly has performed his duties in El Salvador in the highest tradition of American diplomacy. We know that he will continue to make a positive contribution to U.S. foreign policy.

Our delegation unanimously agreed that this election could be described as routine even by the historical standards of elections in the United States. That speaks volumes of how successfully the recently planted democratic institutions in El Salvador have taken root.

* * * *

OFFICIAL U.S. OBSERVER

DELEGATION

1. Congressman James R. Jones, Chairman
2. Congressman James Kolbe
3. Ambassador Angier Biddle Duke
4. Mr. Maurice Sonnenberg
5. Rabbi Morton Rosenthal
6. Mr. Howard Penniman
7. Mr. Howard K. Smith
8. Mr. Max Singer

March 31, 1985

2710A

DEPARTMENT OF STATE

REPORT ON THE SITUATION IN EL SALVADOR

October 1, 1986 - March 31, 1987

REPORT ON THE SITUATION IN EL SALVADOR

October 1, 1986 - March 31, 1987

This report responds to the congressional requirement that the Administration report on progress in El Salvador during the period October 1, 1986 through March 31, 1987. The report discusses four key areas: dialogue between the Government of El Salvador and the insurgents; civilian control over the military; judicial reform; and land reform. In addition, the report provides an overview of other important developments during the reporting period.

OVERVIEW

The devastating earthquake that struck San Salvador on October 10, 1986 was the most significant event of the reporting period. The quake left over 1,000 persons dead, some 10,000 wounded, and 150,000 homeless. Replacement costs for destroyed and damaged infrastructure exceed one billion collars. In addition to widespread damage to infrastructure (streets, water, electricity, telephones), some 150 public schools, four major hospitals, and 40 public buildings were destroyed or significantly damaged.

The Government of El Salvador (GOES) responded quickly and effectively to the earthquake. President Jose Napoleon Duarte immediately declared a national disaster, convoked a national emergency committee meeting, and implemented the GOES's emergency action plan. He established a private sector committee to receive and account for national and international contributions of material and money. The GOES channeled all international donations through this committee, which was in turn monitored by an independent U.S. accounting firm.

One week after the earthquake, the GOES divided the relief effort into fourteen zones and nine surrounding municipalities, each with a relief distribution center. It distributed supplies to each zone based on a preliminary damage assessment conducted by the San Salvador municipal government. Requesting organizations submitted their needs to the local relief distribution center, which verified the need and handled distribution. Although there was isolated criticism from some localities that aid was not arriving quickly enough or in sufficient amounts, it is clear that the GOES did the best it could in a difficult, chaotic, and fluid situation.

President Duarte assigned some relief responsibilities to the Armed Forces, which carried out civic action projects, maintained control at damaged buildings, provided security, cleared streets, and removed rubble. There were virtually no incidents of looting or other civil disturbances in the city, even during the first days after the earthquake, when hundreds of thousands remained outside their homes in fear of aftershocks. The Armed Forces radio station, Radio Cuscatlan, was the only local media source to stay on the air, providing essential information about the damage.

The non-governmental sector responded as well. The Archbishop of San Salvador, Arturo Rivera Damas, formed an emergency committee that received and distributed assistance to victims. The Catholic Church kept the GOES informed of its relief activities. With the help of over 400 volunteers, the El Salvador Red Cross provided first aid and rescue services and set up a service to trace missing persons.

Two weeks after the earthquake, the combined GOES-private sector operations had largely dealt with the emergency phase of the crisis, and the GOES turned its attention to rehabilitation and long-term reconstruction. Temporary shelter had been provided to the homeless, medical care given to the injured, and many public services had been restored.

The U.S. and some 30 foreign countries provided emergency relief to El Salvador in the aftermath of the quake. In addition to more than \$2 million provided by the Office of Foreign Disaster Assistance, the Congress appropriated \$50 million in disaster assistance funds. The funds were programmed in accordance with the GOES's reconstruction plan, developed in conjunction with the U.S. Embassy. Priority projects are temporary employment generation/clean-up, micro and small business credit, temporary shelter and home repair, home repair/rehabilitation credit, and public services repair.

The earthquake is a major blow to the GOES's efforts to stabilize its faltering economy. After experiencing nominal economic growth in 1984 and 1985, the economy faltered in 1986 and into early 1987. The dramatic drop in coffee prices in late 1986 bodes ill for foreign exchange earnings from El Salvador's most important export crop. Low prices for coffee and reductions in the U.S. sugar quota have worsened the balance of trade and the fiscal deficit.

Investor confidence -- both domestic and foreign -- remains shaky in the face of continuing sabotage by the insurgents and of the ongoing confrontation between the private business sector and the government over the direction of economic policy.

Although they suffered several damaging hit-and-run attacks on garrisons in rural areas during the past six months, the Salvadoran Armed Forces (ESAF) continue to maintain the initiative in the field, reducing guerrilla strength and allowing the GOES to secure ever larger areas of the country. Nevertheless, the Farabundo Marti National Liberation front (FMLN) guerrillas have persisted in their strategy of destabilizing the government by destroying the economic infrastructure and engaging in terrorism. As mentioned in the previous report, the guerrillas have recognized that they have no hope of defeating the GOES militarily and are instead trying to undermine support for it by demonstrating that it cannot provide security for all its citizens. The guerrillas have continued their extensive use of contact land mines and increasingly have engaged in executing civilians, machine-gunning vehicles, kidnapping, and extortion.

As part of the "prolonged popular war" strategy, the FMLN and its political wing, the Democratic Revolutionary Front (FDR), have mounted a sophisticated propaganda campaign, relying on sympathizers in El Salvador and abroad to spread disinformation about the Duarte government's human rights record and U.S. policy. The goal of this campaign is to erode the democratic government's international recognition and reduce the assistance that helps it defend itself against the guerrillas.

In the labor field, the most significant development was the withdrawal of the democratic labor group Popular Democratic Unity (UPD) from the National Unity of Salvadoran Workers (UNTS). The UPD has declared its intention to be an independent labor organization. The 55,000-member UNTS remains dominated by the FMLN-controlled Coordinator of Worker Solidarity (CST) and other insurgent front groups. The main democratic grouping is the National Workers-Peasants Union (UNOC). Composed of 250,000 members, UNOC is still El Salvador's largest labor group.

In concert with the U.S. Committee in Solidarity with the People of El Salvador, which publically supports the FMLN/FDR guerrillas, the UNTS staged a "forum for peace" at the University of Central America in November 1986. Designed as a show of support for the FMLN/FDR-linked opponents of the democratically elected government, the forum failed to garner significant local or international attention.

Politically, the reporting period was characterized by intense and bitter conflict between the government on the one hand and elements of the private sector and the political opposition on the other. Private sector/government relations had improved considerably in the aftermath of the earthquake, when President Duarte made a conscientious effort to coordinate

the relief effort with the private sector. Shortly before the earthquake, however, the Legislative Assembly had passed a bill authorizing an extraordinary tax on capital designed to raise a one-time 120 million colon (\$24 million) fund to help close the budget deficit. In December, the Assembly passed an additional tax reform package which altered rates on non-essential consumer items, income, assets, and property transfers. Not incidentally, the bills were also designed to force the wealthy to assume more of the burden of the war.

The conservative private sector opposed the laws, publicly and vociferously attacking the government. The UNTS organization, despite the tax package's progressive features, made common cause with the conservatives and also attacked the reforms. Businessmen petitioned the Supreme Court to rule on the constitutionality of the extraordinary tax on capital, and in February the Court issued a narrow technical ruling invalidating a portion of the law. Although concerned by this development, both President Duarte and his Minister of Defense stated publicly that they would unhesitatingly abide by the Court's ruling.

Ultra-conservatives in the private sector created the National Action Movement (MAN), a civic organization virulently opposed to the government. A national business closure orchestrated by the National Private Enterprise Association (ANEP) and supported by MAN succeeded in paralyzing the nation's business activity for one day, January 22, 1987. Notwithstanding these confrontations, the GOES continues to meet with the private sector, and reestablishing trust and arriving at a consensus on the proper role of the government in the economy remains possible.

The GOES and the opposition parties are now at loggerheads over a reform to the Electoral Law passed in December 1986 by the Assembly. The new law gives the President of the Central Elections Council (CEE) the power to make administrative decisions without consulting his two colleagues. Under the 1983 Constitution, the CEE is comprised of three members elected by the Assembly and representing the parties that won the largest number of votes in the previous election. The president of the CEE is a representative of the party with the most votes. In this case, the president of the CEE is a member of the majority Christian Democratic Party (PDC), while the other two members represent the two largest opposition parties.

Alleging that the PDC would use the administrative powers of its representative on the CEE to manipulate the forthcoming 1990 Legislative Assembly and 1989 Presidential elections, the opposition staged a "parliamentary strike" in the Legislative Assembly on January 6, 1987. The Supreme Court has agreed to hear a challenge to the new law.

The practical effect of the opposition boycott of the Assembly has been to prevent action on votes requiring a two-thirds majority (The PDC has 33 deputies in the 60 seat body). Consequently, the State of Emergency, in existence since 1980 and renewed monthly by a two-thirds vote in the Assembly, has lapsed. With it, the emergency legislation governing the procedures for prosecuting suspected guerrillas, known as Decree 50, also lapsed, although temporary legislation to provide for continued processing of Decree 50 cases already in the courts has been passed.

Also during the reporting period, the Liberation Party (formerly Patria Libre), a conservative offshoot of the Nationalist Republican Alliance (ARENA), and the Social Democratic Party (PSD) gained formal recognition by the elections council as legal parties. The Liberation Party is now actively engaged in organizing for next year's legislative elections.

The March 1988 Legislative Assembly elections are already beginning to occupy the attention of all political parties. The conservatives are hopeful that popular dissatisfaction with the economy is providing the opening for a conservative majority in those elections, while the ruling PDC is working hard to maintain the support of its traditional backers in the lower economic classes.

Although public opinion polls are not regularly conducted in El Salvador, a recent survey conducted by the Consultoria Interdisciplinaria en Desarrollo (CID), a Gallup International Research Institutes affiliate located in Costa Rica, is relevant to this reporting period. Although the poll was commissioned by the Christian Democratic party, it was conducted by an independent organization using experienced poll-takers. Between October 10 and 28, 1986, the group interviewed 1,280 citizens from all social strata residing in various parts of the country. Included below are some of the poll's results. In some cases, the October results are compared to those obtained in a similar April 1986 poll conducted by CID.

1. Opinion of the performance of President Duarte (compared with April 1986 CID poll)

Opinion	April 1986 (percent)	October 1986 (percent)
Very good	7	5
Good	17	23
Neither good nor bad	40	43
Bad	19	21
Very bad	8	6
Don't know/no response	9	2

II. Opinion of which countries are trying to destabilize the Government of El Salvador (first and second choices of respondents)

Country	First Choice (percent)	Second Choice (percent)
Nicaragua	33	15
Cuba	17	23
Soviet Union	12	10
United States	6	2

III. Opinion of which countries are helping El Salvador (first and second choices of respondents)

Country	First Choice (percent)	Second Choice (percent)
United States	77	4
Venezuela	2	9
Mexico	1	4

IV. Opinion of who is responsible for the war in El Salvador (compared with April 1986 poll by CID)

Group Responsible	April 1986 (percent)	October 1986 (percent)
Cuba and Nicaragua	35	37
Salvadoran guerrillas	18	28
United States	20	9
Duarte Government	8	8
Armed Forces	4	4

V. The FMLN-FDR: Is it losing or winning the war? (compared with April 1986 poll by CID)

Opinion	April 1986 (percent)	October 1986 (percent)
FMLN-FDR losing	36	46
Stalemate	41	40
FMLN-FDR winning	4	4
Don't know/no response	18	10

VI. The FMLN-FDR: Is it losing or winning popular support? (compared with April 1986 poll by CID)

Opinion	April 1986 (percent)	October 1986 (percent)
FMLN-FDR losing	55	64
Stalemate	25	23
FMLN-FDR winning	4	5
Don't know/no response	17	8

Also of interest are two questions asked in an exit poll conducted by the SIN Television Network during the March 31, 1985 Legislative Assembly elections. Although not current, the results shed light on the amount of popular support enjoyed by the FMLN/FDR, at least among the voting public.

I. What solution to the guerrilla problem do you prefer?

Elimination -- 54 percent
Participation in Elections -- 40 percent
Should govern the country -- 6 percent

II. The Salvadoran guerrillas receive their principal support from which of the following sources?

Salvadoran people -- 10 percent
Cuba -- 45 percent
Nicaragua -- 45 percent

DIALOGUE

By now, the chronology of events regarding dialogue is well-known. Dialogue was discussed in informal contacts before the election of President Duarte in May 1984 and in September of the same year the President initiated the formal process by calling for talks in a speech before the U.N. General Assembly. The peace offer presented by Duarte at the October 15, 1984 La Palma talks called for pacification of the country within the framework of the constitution approved in 1983 by the elected Constituent Assembly, and guarantees for the reincorporation of the left into the political process. In general, the talks at La Palma took place in a conciliatory atmosphere.

The mood changed abruptly at the November 30, 1984 meeting at Ayagualo, when the FMLN -- repudiating the conciliatory line taken by their more moderate civilian counterparts in the FDR at La Palma -- presented a list of hard-line demands calling for the abrogation of the constitution, the formation of a provisional government, the end of outside military aid and

advisers, a cease-fire based on territorial demarcation, and reorganization of the armed forces. Only after these steps were completed would the guerrillas agree to participate in elections. These demands were a repudiation of the hard-won electoral achievements of the people of El Salvador and denied the legitimacy of the elections.

On June 1, 1986 President Duarte called for a third round of talks. After much discussion and a private preliminary meeting in Mexico City, the GOES agreed to an FMLN proposal to hold the talks at Sesori, in the eastern part of the country. Despite this agreement, the FMLN/FDR insisted on the "demilitarization" of a 400-square mile area around Sesori. The GOES could not agree to cede control of five percent of its national territory, and the guerrillas consequently refused to participate in the meeting. Nevertheless, President Duarte went to Sesori as scheduled on September 19 and called on the guerrillas to participate in meaningful talks. Since that time, both sides have expressed their willingness to engage in further discussions.

More than two years have gone by with little substantive movement toward a political solution. The U.S. continues to believe that a political solution to the conflict in El Salvador is essential to bring about a stable democratic society, restore economic growth, establish social justice, and end the bloodshed. The dialogue process is not, however, an end in itself. The goal of the Government of El Salvador -- a goal the U.S. supports -- is not simply to end the war, but to end it in a way that guarantees the continuation of the current constitutional order and paves the way for the development of genuine democracy in El Salvador.

The passage of time has validated and legitimized the efforts of President Duarte and those participating in the democratic process. It is clear that the vast majority of Salvadorans consider the current constitutional order to be the legitimate government of the country. They have expressed their desire for democracy by voting in four elections that have been pronounced by hundreds of qualified international observers - including members of the U.S. Congress - to have been free and fair.

At the same time, as more and more observers both inside and outside of El Salvador are beginning to recognize, the GOES has made enormous progress in ending the serious human rights abuses and repression on the part of the extreme right and some members of the military and security forces that occurred in the early 1980s. This development has been essential in legitimizing the democratic process, both domestically and internationally.

The United Nations Special Representative for Human Rights in El Salvador, in his 1986 report to the U.N. Human Rights Commission, lauded President Duarte and his government for continuing the dramatic progress of recent years in improving the human rights situation.

On the other hand, and contrary to the claims of FMLN/FDR sympathizers abroad, the perceived political legitimacy of the FMLN/FDR -- both domestically and internationally -- has fallen substantially. (In reality, as demonstrated by the abject failure of their 1981 "final offensive," which was accompanied by calls for national insurrection, and by the massive voter turnout in the four national elections since 1982, the FMLN has never enjoyed substantial popular support within El Salvador.) Moderate democratic countries throughout the world are distancing themselves from the FMLN/FDR. Financial support for the insurgents from the West has declined dramatically.

Less than ten percent of the Salvadoran population appears to favor a guerrilla victory. The insurgents continue to inflict damage on their image by ceaselessly engaging in sabotage and terrorism that almost invariably results in increased hardship for the common people. The guerrillas are inadvertently demonstrating to the people their true colors by their indiscriminate use of land mines (which, having killed and wounded hundreds of civilians, has been condemned by the Church, the U.N. Human Rights Commission and other organizations as violations of the additional protocols of the Geneva Conventions of 1949); by their unprovoked machine-gunnings of trucks, cars, and buses; their executions of persons suspected of sympathizing with the government; their kidnapping of elected local officials; their murder of peasants disregarding orders not to harvest export crops; and their burning of those crops, the guerrillas have demonstrated that their support for human rights was superficial and tactical. More and more Salvadorans -- however apathetic or unhappy with President Duarte's policies -- are coming to see the guerrillas as a ruthless band of insurgents whose goal is simply to prolong the war until they gain power, not to rectify the economic, political and social problems that gave rise to the insurgency.

The GOES has expressed repeatedly its readiness to discuss ways to limit the impact of the war on the civilian population. The FMLN, however, is reluctant to discuss humanizing measures (other than the evacuation of wounded guerrillas for treatment abroad in exchange for hostages it holds) because sabotage and terrorism are key components of its "prolonged popular war" strategy.

The GOLs also stands ready to discuss unconditional amnesty and comprehensive guarantees for returning insurgents who wish to be politically active. That those insurgents could safely do so is becoming more and more evident. Though the party remains a member of the FDR, allied with the FMLN, several mid-level members of Ruben Zamora's Popular Social Christian Movement (MPSC) are living in El Salvador, quietly testing the political waters. A 14-member MPSC executive committee political meeting was held in San Salvador in January 1987. Some members have been in the country for more than a year; none has had security problems. Guillermo Ungo's National Revolutionary Movement Party (MNR) remains a legal political party. A new leftist Social Democratic Party has been operating for more than one year. None of its leaders or members has experienced any security problems.

All these signs -- combined with the steady improvement in human rights recognized by the U.N. Human Rights Commission, the Interamerican Human Rights Commission, and other organizations -- point to the viability of an appropriate plan to reincorporate insurgents into the democratic process. Given these changing conditions and political circumstances, it is possible that moderate democratic elements of the insurgent alliance could test their popular support at the ballot box in the March 1988 elections for the Legislative Assembly.

Although some democratic members of the FDR may return to participate in the democratic process, their communist counterparts in the FMLN are unlikely to do so. The military leaders of the FMLN, who have a long and bloody history of eliminating moderate or dissident opposition within their organizations, have publicly vowed never to lay down their arms until they achieve power.

What kind of El Salvador might reasonably be expected were the FMLN to take power? We would expect a rapid evolution toward a communist state. In November 1985, the FMLN publicly declared its intention to form a single Marxist-Leninist vanguard party. The military leadership of the FMLN is beyond question communist. Their own words and actions amply support this contention. It is not reasonable to suppose that the moderate elements of the FDR -- latecomers to the revolutionary movement without any independent base of support within El Salvador -- would be able to dictate the evolution of a revolutionary regime to the armed revolutionaries who have struggled so long to gain power.

The real power in the FMLN/FDR alliance, therefore, is in the hands of the communist military leaders of the FMLN. The reason for the lack of movement in the FMLN/FDR's dialogue position is that the communists can never agree to a political

solution that does not explicitly or implicitly hand power to them. They realize that the ballot box will not bring them into positions of political power. They have clearly stated that they would prefer an endless war, which at least offers the hope that the existing system will one day be overthrown.

The guerrillas' strategy of prolonged popular war is explicitly based in part on the hope that the U.S. will lose its resolve to support the long and difficult process of democratization in El Salvador. Their aim is to wait until military and economic assistance levels are reduced to the point that they can again become militarily effective or successfully foment an irretrievable political and economic crisis. For the U.S., our moral responsibility is clear: To support the efforts of the civilian Government of El Salvador to negotiate a political settlement to the war under the terms of the constitution and the democratic process. The hope of dialogue is that, as the moderate elements of the FDR more and more come to realize that the military track will bring them no closer to political power and only causes hardship, pain and suffering to the people they claim to represent, they will incorporate themselves into the legitimate political process. Eventually, armed elements of the FMLN will find themselves isolated and without significant internal support. They will be forced to either give up the fight or remain as marginalized terrorists on the fringes of society.

CIVILIAN CONTROL OF THE MILITARY AND HUMAN RIGHTS

One notable aspect of the dialogue process has been the element of overall civilian control and direction. Contrary to what is often alleged about civilian control in El Salvador, it was President Duarte and his civilian advisers who began, developed, and led the dialogue process. The delicate preliminary meetings between the government and the guerrillas last summer, for example, were carried out solely by President Duarte's chosen civilian representatives.

The guerrillas' failure to show up at Sesori has been blamed on the presence of ESAB troops operating in the area, implying that the Salvadoran military somehow sabotaged the talks by conducting normal operations, even though President Duarte himself, as commander-in-chief, took responsibility for all military operations in the area. As noted above, the guerrillas had demanded that a large part of eastern El Salvador be cleared of troops, ostensibly to guarantee their security. However, President Duarte had already personally guaranteed the safety of the guerrilla leaders, just as he had done during the 1984 Ayagualo round.

There is little question that the military as an institution has historically played a predominant role in Salvadoran society. It has traditionally viewed itself as the ultimate arbiter of the nation's fate. Reformist elements of the Salvadoran military, facing the beginning of an active insurgency supported by Cuba and Nicaragua, overthrew the old regime on October 15, 1979 and began the long and often bitter process of internal change and democratic reform.

The principle of civilian control of the military was neither easily nor rapidly established. Throughout the years of the revolutionary junta (1979-1982) and the provisional government (1982-1984), civilian power was often tenuous. Individual officers or groups of officers, sometimes allied with the extreme right wing, often seemed more powerful than the still developing civilian institutions.

Nevertheless, Salvadoran democrats -- military and civilian -- worked to establish constitutional democracy in the midst of a bitter war. The military leadership has recognized that its duty is to uphold the constitution, not to protect certain sectors of society from the effects of democratic government. Consequently, the military played no political role and sought only to protect the democratic process in the elections of 1982, 1984 and 1985, an important break with the past.

Concern over the lack of civilian control of the military in El Salvador was a reaction to the vicious political violence during the 1979-83 period, when the armed forces often ignored civilian rights during military campaigns and, in some cases, protected and even participated in death squad activities. Therefore, the most important evidence of the establishment of civilian control has been the vastly improved human rights situation under President Duarte's leadership. Despite the numerous setbacks at the hands of the inadequate and inefficient judicial system, his government continues to investigate human rights cases dating back to 1980.

The GOES continued investigating the intellectual authors of the January 1981 Sheraton Hotel murders. Civilian courts ruled against the government's evidence in all but one of its attempts to prosecute the principals in the case (the actual gunmen were convicted in 1985). The government is still pressing its case against Captain Eduardo Avila Avila, having presented its latest evidence in November 1986. In December, the judge in charge of the case accepted the government's new evidence and reopened the case. The government also continues to investigate the Armenia well case and the Las Hojas massacre. The March 1980 murder of Archbishop Romero remains open.

The NORDAC ammunition fraud case, in which three U.S. citizens were convicted in an Alexandria, Virginia court of defrauding the U.S. government, the GOES has opened its own investigation of two Salvadoran military officers alleged to have received bribes in connection with the NORDAC's sale of the defective ammunition to the GOES, using Foreign Military Sales credits. The Supreme Court, a lower level criminal court, and the Attorney General's office are involved in investigating, with U.S. assistance, the officers' possible violation of Salvadoran law.

Another government investigation of military officers involves a kidnapping-for-profit ring uncovered in early 1986. One active duty officer is detained; two others fled the country and have since been charged with desertion. Former officer Isidro Lopez-Sibrian, believed to have been a principal in planning the Sheraton murders, is also in jail for his involvement in the ring.

It is not only in human rights and criminal cases where the civilian government maintains control of overall policy. In the extremely delicate area of foreign relations, the President and his ministers are the sole judges of the course of Salvadoran foreign policy. Civilians decide El Salvador's position on numerous foreign policy issues, including Contadora, the peace plan of Costa Rican President Arias, the border question with Honduras, and bilateral relations with the United States. All of these issues are crucial for El Salvador's security interests; the military's natural interest in them is nevertheless subordinated to civilian direction and control.

The military and security forces have also strictly followed the civilian legislature's dictates on extraordinary security legislation, especially Decree 50.

The Duarte government expends more than one-quarter of its budget on the war. The President decided in late 1986 to impose new taxes to help finance this cost. A special one-time 'war tax' was to be levied, a move the military strongly supported. The tax, however, was challenged in court and the Salvadoran Supreme Court shortly thereafter found it unconstitutional. Minister of Defense Vides Casanova publicly defended the Court's right to make such a ruling, despite the lost appropriations.

President Duarte, working with the Roman Catholic Church, has also been releasing wounded guerrillas as a humanitarian gesture. The military accepts such releases as the prerogative of the President.

Death squad killings in El Salvador have been drastically reduced. Some 20 deaths in 1986 may well have been committed by rightist vigilantes, although no self-avowed death squad has taken credit for any killings in El Salvador since late 1985. The Catholic Church recognized the improvement in its March 15, 1987 homily, when Father Jesus Delgado, speaking for the Church, said: "...great progress has been achieved.... The death squads have been practically eliminated." And on March 14, 1987, the rector of the University of Central America, Ignacio Ellacuria (a liberation theologian and no friend of the GOES) observed publicly that the death squads were "inactive." The guerrillas are now responsible for the majority of political executions, killing suspected government informants and agricultural workers who run afoul of insurgent sabotage efforts.

ADMINISTRATION OF JUSTICE

Historically, Salvadoran judicial procedure, like that of most other Latin American nations, has been based upon the Napoleonic Code, which itself derived from the Roman system. Code systems differ markedly from Anglo-Saxon common law legal systems such as that of the United States. Although many recently drafted constitutions in Latin countries call for the presumption of innocence, their legal systems -- still rooted in the Napoleonic Code -- rest on a presumption of guilt. Frequently, jury trials are not available; decisions of guilt or innocence are made by an investigating magistrate, whose findings are reviewed by a higher appeals court or tribunal. The systems rely very heavily on written evidence and on witness and defendant testimony.

In developing countries, legal systems that evolved during the colonial era continued relatively unchanged into the present. They are burdened by low pay for the ill-trained judges and staff; antiquated facilities, equipment and procedures; and police forces unprepared to use modern forensic technology in investigating crimes.

In El Salvador, the system began to show the signs of serious breakdown in the 1970s when leftist opposition groups began to turn to armed insurgency, relying on kidnapping and armed robbery to supply themselves with cash for arms and ammunition and on terrorism to make their political presence felt. Some army officers and right-wing groups emulated the guerrilla tactics in running kidnapping-for-profit rings against wealthy businessmen. The public security forces had no

technical or forensic expertise upon which to rely in investigating the crime wave. Judicial response to the situation was also inadequate. Suspects with enough money or the ability to intimidate judges through threats or violence were able to obtain release. As frustration with the inadequacy of the system mounted, right-wing death squads appeared, often aided by members of the security forces. Political and death squad violence mounted, and the courts found themselves no more able to respond to right-wing murder than to left-wing terrorism.

The judicial system's breakdown was brought home to the U.S. public when renegade National Guardsmen killed four U.S. churchwomen in late 1980 and two U.S. employees of the American Institute for Free Labor Development (AIFLD) were gunned down in a January 1981 attack on the Salvadoran land reform director. The U.S. Government provided FBI expertise to investigate the cases and, spurred by the extreme difficulty in seeing the cases against the perpetrators prosecuted, it began to look closely at the need to reform the judicial system. Out of that situation grew the Administration of Justice project, first focused on El Salvador and subsequently expanded to include other Central American countries and the rest of the hemisphere. A number of other countries in the hemisphere suffer from judicial inadequacies similar to those of El Salvador, but few have been under the pressure of left and right-wing terrorism, combined with an ongoing insurgency.

Any discussion of the progress in the judicial reform program must begin with the recognition that this politically sensitive project implies far-reaching changes in societal attitudes. In late summer 1985, the Salvadoran legislative Assembly passed the legislation establishing the commissions called for by the project. Serious start-up problems at first precluded rapid progress, but indications now point to a consensus within the government, the judiciary, the military, the legal community, and the people that the reform program is essential to furthering democracy in El Salvador. With this consensus, the pace of progress on all fronts of the program is quickening.

The judicial reform program comprises four distinct yet mutually reinforcing projects: the Revisory Commission, the Commission for Investigations, the Judicial Protection Unit, and Judicial Administration.

The Revisory Commission

The last report noted that the Revisory Commission had completed its analysis of penal, civil and administrative law. Working groups responsible for each area are drafting

legislation for submission to the Legislative Assembly. Once their work is completed, the Commission reviews the product and submits it to the legal community and the public for comments and further review. This process, although time consuming, is essential for building the consensus necessary for the reforms to take hold once they are implemented. (During the last several months, the Commission has sponsored a number of well-attended open forums on various reforms under consideration.) After the outside comments are received, the working group and the Commission revise the proposed legislation and recommendations. The Commission then formally submits the draft legislation to the Assembly.

The civil law working group has completed and submitted to the Commission its study of the rights of parents in informal marriages and of illegitimate children, an area of great importance in El Salvador, where the large majority of marriages are informal. The same working group is also preparing studies on immediate reforms to the adoption law and other areas of familial relationships.

The administrative law working group is preparing legislation on a National Council on the Judiciary and the Judicial Career System. The team is analyzing a survey taken of judiciary employees and practicing attorneys. In addition, it is preparing a comparative analysis of similar initiatives in other countries. The results of the survey and the comparative legal analysis were discussed at an open forum in March, with the participation of international legal experts from Spain, Venezuela, and other countries. The working group will incorporate the recommendations of the forum into the draft legislation sent to the Commission. The working group is also preparing a proposal for legislation on a public defender office and legal aid. It is revising the draft legislation on this subject to incorporate recommendations made during two three-day seminars held in December 1986.

In the area of penal law, after an exhaustive review and analysis of Decree 50 (the February 1984 legislation governing prosecution of suspected guerrillas during a state of emergency), the Commission submitted to the Legislative Assembly its proposed legislation to replace Decree 50. Decree 50 has been criticized for its inadequate provisions for access to counsel, the 15 day administrative period after arrest, and the lengthy time needed to process cases.

The proposed law partially addresses each of these issues by requiring immediate access to counsel, limiting the period of detention to the same three day period for normal criminal cases, and drastically shortening the time limits for

investigating and processing the case. Unlike Decree 50, the new law would limit the role of the military courts by giving jurisdiction for appeals to the civilian courts and the Supreme Court. The proposed law will be debated in the assembly and new legislation may emerge in modified form.

The penal law working group has also submitted to the Commission for review its proposals for immediate reforms to the penal procedural code and proposals to bring the legal system into compliance with Article 27 of the 1983 Constitution, which prohibits the death penalty. The working group is also studying reforms concerning rules of evidence; procedures on the execution of sentences; the jury system; laws regulating amnesty, pardons, and commutations; right to legal counsel; and administrative detention.

Commission for Investigations

The Commission for Investigations consists of the Forensics Unit and the Special Investigative Unit (SIU). The six sections in the Forensic Unit - fingerprinting, firearms identification, document examination, polygraphing, photography and drafting - are fully operational. The unit will move to its new fully equipped headquarters in April. The Commission for Investigations has turned its attention to selecting personnel to staff the divisions that will work in the areas of serology, hairs and fibers, chemistry/toxicology and mineralogy. The training and equipment plans for these divisions are ready for implementation.

Over the last several months, members of the SIU and the Forensics Unit have received training in the following areas: crime scene search, legal medicine, forgery detection, crime scene drawing analysis, and firearms.

The SIU continues its work on nine high-profile criminal cases, most involving abuses of human rights. Two of the cases involving Salvadorans have been resolved. Recent action in other cases under the SIU's jurisdiction include the reopening of the Sheraton-AIFLD murder case against Captain Eduardo Avila. Avila appealed this action to the Supreme Court, which rejected the appeal and returned the case to the trial court. The murder case against the alleged killers of U.S. citizen Michael Kline is in the final stages before going to a jury trial. In the kidnapping ring case, involving Decree 50 charges against several military officers and civilians, several of whom were implicated in previous human rights cases, the investigative judge is gathering judicially admissible evidence. As noted earlier, one active duty officer is

incarcerated and others are fugitives who fled the country. The 1982 Las Hojas murder case has been reopened and the investigative judge is interviewing witnesses who have recently come forward. The 1980 murder of Archbishop Romero remains open, although the prospects for obtaining new evidence are slim. Evidence in the Armenia well case has been turned over to the courts for judicial action.

The Judicial Protection Unit

After careful consideration, Salvadoran and U.S. officials have reached agreement on a revised concept for the Judicial Protection Unit (JPU). Under the revised concept, the JPU will be a civilian risk assessment management team drawing for physical protection services on appropriate governmental or non-governmental resources. The JPU will not itself become a fourth armed public security service, but will act as a guarantor of such service in both management and oversight roles. All of the members will be civilians with at least a high school education. Their psychological profiles and physical condition will be assessed prior to their being hired, and they will be trained in judicial protection methods in El Salvador and abroad. As envisioned, the JPU will eventually develop a capacity to implement a witness protection program to relocate witnesses and their families. Recruitment, testing, and selection of personnel for the JPU is now underway.

Judicial Administration and Training

Significant progress has been made in efforts to improve and streamline the system of judicial administration. Four new First Instance Tribunals (two Decree 50 and two Mercantile) began operations during the reporting period. In the Supreme Court, a new administrative unit designed to assist with the implementation of the reform programs and to assume most of the Court's administrative activities has been established. Agreement was reached for the establishment of three law libraries. The training of legal personnel has continued. Project funds and local currencies are being used to finance activities in support of the administration of justice efforts.

LAND REFORM

On numerous occasions during the last several decades, military governments with reformist proclivities tried to redistribute land to the peasantry. Each of these attempts was stymied by the entrenched landed oligarchy, which jealously

quarered its prerogatives. In a very real sense, the current conflict resulted from the grossly unfair pattern of land distribution in the countryside. In particular, the rapid development of export crops like cotton and sugar following World War II forced thousands of peasants off their land and into the marginal areas of the cities. Given El Salvador's high rate of population growth, the pressures for land were bound one day to produce an upheaval. (Nevertheless, it is important to note that the current conflict is not the result of a massive uprising by the lower classes. Rather it is the work of committed -- mostly middle and upper class -- revolutionaries who found fertile ground for their philosophies among a relatively small minority of the lower classes. Their recruitment efforts were abetted by the massive repression unleashed by the large landowners as they began to see their previously impregnable position threatened during the 1970s.)

The reformist military government that took power in the 1979 coup saw clearly the need to change radically the existing pattern of land distribution to prevent a takeover by the communist guerrillas. And before he took his Christian Democratic Party into the ruling junta in 1980, Jose Napoleon Duarte required the junta and the military to unequivocally commit themselves to a large-scale agrarian reform.

In response, on March 5, 1980, the Civilian-Military Revolutionary Junta issued Decree 153, the Basic Law of Agrarian Reform, which sought to achieve for the peasant population (1) greater income equality, (2) expanded employment opportunities in the rural sector, and (3) increased and diversified agricultural production.

Land reform in El Salvador is now an established fact. Even the staunchly conservative ARENA and moderate conservative Partido Liberation parties have stated repeatedly that the land reform was a necessary measure that cannot and should not be undone. Some 22 percent of the arable land in the country has been redistributed to peasant cooperatives and small private farmers. Also, some 26 percent of the nation's farm families have benefited from land reform.

Since 1980, the Salvadoran agrarian reform has transferred 782,800 acres of farmland to 525,154 beneficiaries (including family members). As noted above, it has redistributed control of 22 percent of El Salvador's scarcest factor of agricultural production -- land. It has dramatically changed the nation's agricultural production structure. While more still needs to be done, the reform and its beneficiaries have faced and overcome many challenges. There is no longer fear of counter-reform or talk of reversing the new patterns of land

tenure. The few Phase I owners who still hope to reclaim individual properties are going so peacefully through the court system, and Phase III beneficiaries no longer report attempts to evict them. Nor do they suffer violence related to their claims.

Compensation to previous landowners is proceeding and beneficiaries are paying on their agrarian debts. In mid-1986, the GOES restructured the debt of Phase I cooperatives, reducing the interest rate and extending the grace periods and repayment schedules. Even before the restructuring, 65 cooperatives had already made payments on their agrarian debt.

Reform sector production is, on the whole, keeping pace with agricultural production in El Salvador. On a national basis, farm productivity has not increased over the past four years. Total production has remained at about the same level as the 1976-78 average. Per capita food production is approximately 88 percent of 1976-78 levels. Yields have remained constant at the 1976-78 levels in all crops except rice, which has shown increased yields over the past four years.

In the reform sector, yields on Phase I farms have been equal to or greater than the national average since 1981, except in 1986, when yields for basic grains decreased. On Phase III farms, significant production increases have been made, especially considering the poor quality of the land compared to that on Phase I farms and elsewhere in the nation. From 1982 to 1984, for example, the percentage of national basic grain production attributable to Phase III beneficiaries increased from 11 to 23 percent, and 62 percent of the production enters the marketing system (versus 58 percent in 1982). Diversified production, an objective of Phase III, has increased on Phase III farms. In 1984, basic grains accounted for 72 percent of the production value, while diversified crops increased in importance from five to 28 percent since 1982. Moreover, income from the Phase III parcels increased nine percent over the two year period, a claim few non-reform farmers in El Salvador could make over the same time period.

Recent legislative changes have simplified the Phase III titling process. Legislation passed in September 1986, for example, allows the Land Registry Office to register titles to beneficiaries even with a prior lien on the property. Additional legislative changes on beneficiary rights (e.g., profits/surplus funds, the right to sell property before 30 years) is reported to be a strong possibility in 1987.

Phase I

Phase I of the agrarian reform expropriated the properties of persons owning combined landholdings of more than 1,235 acres. Some 469 properties totaling 542,000 acres were affected. These properties were organized into 317 cooperatives (or production units). A census of these cooperatives in early 1987 found 295 of them (499,000 acres) functioning in one form or another; 20 were found to be abandoned because of the war; and two could not be reached because of their location in conflictive areas, although it is safe to assume that if they function at all, it is only intermittently.

There are 31,359 direct (188,154 indirect) beneficiaries of Phase I. On the average, Phase I beneficiaries enjoy about five times as much land per family (although the land is owned collectively) as Phase III beneficiaries. It is generally believed that the Phase I beneficiary pool could be expanded greatly (some estimates run as high as three times the present number of members) by either dividing the land up and farming it individually or adding more members to existing cooperatives. The GOES intends to increase the number of Phase I beneficiaries, but since this involves "reforming the reform" and reducing the holdings of recently endowed beneficiaries, it is approaching the issue cautiously.

About 65 percent of the land in the active Phase I cooperatives is currently cultivated or in pasture. The rest is either covered by infrastructure and forests (20 percent) or is idle (15 percent). More than 17,000 acres of Phase I land is rented to and farmed individually by over 9,000 non-members, and many more non-members live on cooperatives and provide seasonal labor. The recent census revealed that approximately one-half of the families living on Phase I cooperatives are not members.

Compensation of former landowners, a prerequisite to titling, is proceeding. As of February 28, 1987, full or partial compensation had been paid on 418 of the 469 properties expropriated (89 percent); and titles had been issued to 196 of the 317 cooperatives (62 percent). Until 1986, the availability of funds for compensation was a constraint on titling. The GOES recently added 40 million colones (\$8 million) to the compensation fund to reach 103 million colones (\$21 million) of local currency to be generated once a pending AID ESF balance-of-payments disbursement is made. This should be sufficient to complete compensation, and except for a small number of properties (20-30) in court litigation, almost all Phase I titles should be issued by the end of 1987.

The professional management and accounting programs continue with 189 managers and 197 accountants now employed. This activity will continue to be funded by EBF generated local currency.

Credit was extended to 267 cooperatives (85 percent) during the crop year 1985/86, an increase of 18 cooperatives over the previous year. Of the 267 cooperatives with credit during 1985/86, 142 of them (53 percent) had no overdue loans. The main reasons for cooperatives not receiving credit were as follows: excessive debts (29); non-submittal of a credit request (9); and location within conflictive zones (2). AID's Agrarian Reform Sector Financing project will continue to extend credit through 1991.

There are still unresolved issues that affect the Phase I cooperatives and beneficiaries. Beneficiary rights and responsibilities are not well-defined, although many cooperatives have made ad hoc provision for resolving various rights issues (inheritance, pensions, member obligations, the right to rent or lease land). The GOES intends to complete draft legislation on the issue of membership rights by April 30, 1987. The equity of cooperative members and a mechanism to transfer equity, permitting exit from the cooperative without financial penalty, remains unresolved. In this regard, the GOES is expected to enact a new general law of agrarian reform sometime in the latter half of 1987, replacing the revolutionary decrees under which the reform still operates.

Phase I Indicators as of January 31, 1987

Direct Beneficiaries	31,359
-- Including Family Members	188,154
Land Affected (acres)	542,044
Number of Cooperatives	317
Properties Affected	469
Properties Compensated	415
-- As percent of Phase I properties	88 percent
Compensation Paid (dollars)	231,168,780
-- Cash	17,067,380
-- Bonds	214,101,160
Titles Issued	196

Phase II

Phase II implementation has been widely misunderstood. It originally contemplated expropriating lands between 250 acres and 1,235 acres, but was later modified by the 1983 Constitution, which gave Salvadorans the right to own a maximum of 245 hectares (605 acres). Those owning more had three years (until December 20, 1986) to sell off the excess to qualified buyers (small farmers or associations). To date, enabling legislation requiring owners to sell excess land or face possible expropriation without prior compensation remains pending. Nevertheless, Phase II has been taking place through voluntary sales since 1983.

A census of the 389 owners identified as owning in excess of 605 acres in 1983 was conducted in 1985, one year before the constitutional time limit expired. It indicated that all but 22 percent of the owners had already complied and all but six percent were trying to sell off their excess. The implementing legislation defining "campesinos" and "small farmers" as the eligible buyers was passed in December 1986. Further legislation determining the disposition of any excess land expropriated under Phase II is expected to be passed before July 1987.

Depending upon the willingness and ability of owners to sell their excess, AID estimates that the amount of land subject to Phase II expropriation to be less than 35,000 acres.

The census found that many of those trying to comply with the time and acreage limits were having difficulty selling their land, much of which was mortgaged or located in conflict zones. Persons who were eligible and wanted to buy the land had no means to do so since land financing mechanisms for campesinos and small farmers are virtually non-existent. The GOES and AID are studying land financing or land sale guarantee mechanism alternatives, possibly to be funded with ESF generated local currency. Various options exist. AID supports a mechanism giving options to purchasers instead of creating a land financing monopoly in either a GOES institution or a particular private institution. Using the campesino organizations to identify potential buyers and even to indirectly guarantee purchases from a central fund is being studied.

Phase III

Phase III, or 'the land-to-the-tiller' program, was enacted in April 1960 by Decree 207. It was based on the principle that agricultural land should belong to the persons who farm it. Decree 207 allowed small, independent farmers who rented or sharecropped land to claim up to 17 acres of it. Its objective was to give secure title to persons who traditionally had cultivated different parcels each year under a variety of arrangements with various landlords. Coupled with El Salvador's chronic land scarcity and over-population, the former system not only weighted the terms of trade heavily in favor of the landlord, but also gave the farmer little incentive to conserve soil or make long-term investments.

Under the Phase III program, renters and sharecroppers who thought they were eligible had one year to file a title petition at local offices of the National Financial Institute for Agricultural Lands (FINATA). After initial processing in its local offices, FINATA issued a provisional title which gave usufructory rights to the land to petitioners while the complex and time-consuming process (entailing verification, measurement, and valuation) of definitive issuance of title took place. Once issued, the definitive titles would formally register the land in the name of the beneficiary.

The Phase III program has faced many implementation problems, most of which have been overcome.

Initially it turned out that some affected landlords were themselves smallholders, economic peers, or, in some cases, relatives of claimants. Consequently, the program appeared merely to redistribute poverty among the poor. This situation was corrected when a FINATA administrative ruling exempted properties belonging to persons who owned less than 17 acres themselves or were otherwise disadvantaged. Nevertheless, the inability of FINATA personnel to service petitioners in conflictive zones has reduced the total number of Phase III beneficiaries and has thus far precluded the opportunity for secure land ownership to many potential beneficiaries within those zones.

In June 1964, after three extensions, the filing period closed and FINATA shifted its resources from extending the program to as many eligible claimants as possible to the laborious task of verifying petitions and transferring titles. FINATA continues these tasks today, and with the aid of a modernized land registry system, the number of definitive titles being registered has increased significantly.

Phase III beneficiaries are, on the average, among the more disadvantaged of the 2.2 million rural poor in El Salvador. One of the main objectives of granting secure title was to increase family income. In this regard, Phase III has been very successful. Total family income for Phase III beneficiaries nearly doubled between 1982 and 1984. As noted above, even when adjusted for inflation, income from the parcels increased nine percent over that two year period.

Although over the years the Phase III beneficiaries have employed only the crudest of tools and technology, secure tenure is now changing their propensity to invest and adopt different methods. The value of productive capital goods (plows, sprayers, irrigation equipment) has increased 197 percent (in constant prices adjusted for inflation) since 1982. With regard to productive investment expenditures, Phase III beneficiaries demonstrate an above average propensity to invest additional income in technological improvements.

Whereas before secure tenure the farmer had virtually no incentive to make long term improvements, in 1984 over 21 percent had invested in soil conservation measures of some kind; 13 percent had planted permanent (and generally higher value) crops; and six percent had installed irrigation, drainage or other related improvements.

Twenty-two percent of the Phase III beneficiaries received formal technical assistance during 1984, mostly from the GOBS's Agricultural Development Bank and the Ministry of Agriculture. Both technical assistance and agricultural credit remain problematic because of the low level of education and widely dispersed, often remote locations of Phase III beneficiaries.

In summary, we see a situation in which a significant portion (12 percent) of the rural poor have gained secure access to the land through Phase III alone, and they are responding remarkably to the opportunity. Although family incomes have increased, standards of living have remained constant, but only because beneficiaries are forgoing personal consumption for productive investments.

Independently, these individual small farm families are increasing the area they cultivate through buying or renting land. They are producing one-fourth of the corn and one-fifth of the beans consumed in El Salvador. While increasing production of basic grains, they are also diversifying into higher value crops. Increased disposable family incomes are being used to purchase productive capital goods, conserve precious resources, and make farm improvements -- all investments in the future.

While maintaining the security afforded by traditional production methods, they are experimenting with improved crop varieties and adopting new technology. Many of these improvements are being made with only minimal access to formal technical assistance and credit.

When asked what is the most important benefit of Phase III, the almost all beneficiaries answer either: "secure access to land" or "assured work." Phase III beneficiaries are demonstrating that with little else than secure title and the opportunity to work, even the poorest of farm families are willing to sacrifice today to build a future in rural El Salvador.

Phase III indicators as of January 31, 1987

Beneficiaries	56,188
-- Including Families	337,128
Land Affected (acres)	240,054
Petitions Filed	79,142
Titles Issued	
-- Provisional	62,160
-- Definitive	17,922
Owners Compensated	2,650
-- Amount Paid (dollars)	13,424,457
-- Affected Parcels	31,135
Voluntary Payments (Beneficiaries)	54,107
-- Amount (dollars)	3,432,382

U.S. Assistance to El Salvador 1979-1987
(In millions of dollars)

	I	II	III	IV
<u>FISCAL YEAR</u>	<u>DIRECT ECONOMIC ASSISTANCE (1)</u>	<u>ECONOMIC CREDITS & GUARANTEES (2)</u>	<u>SECURITY ASSISTANCE (3)</u>	<u>ECONOMIC AID AS % OF TOTAL AID (4)</u>
1979	9.590	24.8	--	100
1980	58.549	25.9	6.2	90.4
1981	116.349	41.6	10.5	91.7
1982	185.616	27.5	25.5	87.9
1983	261.867	30.3	81.3	76.3
1984	223.077	51.6	206.55	51.9
1985	428.796	111.70	136.25	76.0
1986	317.075	107.80	121.867	72.2
1987 (5)	369.786	114.800	116.5	76.0
TOTAL				

- (1) Direct economic assistance includes: Developmental Assistance (DA), Economic Support Funds (ESF), PL 480 - Title I, PL 480 - Title II, Section 416 Commodity Support Program and Disaster Relief Assistance.
- (2) Economic credits include: GSM-102 Short-term Agricultural Credit Program, GSM-103 Medium-term Agricultural Credit Program, Export-Import (EXIM) Bank Guarantees and Insurance Credits, and EXIM Trade Credit Insurance Program (TCIP).
- (3) Security assistance includes: Military Assistance Program Grants (MAP), Foreign Military Sales Credits (FMSCR) and International Military Education and Training funds (IMET).
- (4) Economic aid as a percentage of total aid is calculated with columns I and III.
- (5) The FY 1987 figures include \$52.9 million in earthquake assistance. Not included is a Supplemental Request for FY 1987 pending in Congress. The Supplemental Request includes: an additional \$100 million for earthquake reconstruction, \$5 million in ESF, and 17.5 million in MAP.

HS/SS/ST
07/07/87
RE: 17

ECONOMIC DATA SHEET -- EL-SALVADOR

Revised: 9/06/87 SPARAECE/1/58

1986 GDP (1): \$4.888 billion.
 1986 GDP per capita (1): \$739.
 Composition of GDP: Ag. 21%; Man. 15%.

Population (1986): 5,220,000
 Rate of Population Growth: 2.4%
 Life Expectancy: 64 yrs.
 Infant Mortality: 71/1,000
 Literacy Rate: 65%

ECONOMIC INDICATORS:

- 1a. Real GDP (percent change)
- 1b. Real GDP per Capita (percent change)
- 1c. Gross Investment/GDP Ratio
- 1d. Consumer Price Index (annual average)
- 1e. Unemployment Rate (percent)

2. FISCAL INDICATORS:

- 2a. Public Sector Expenditures/GDP Ratio
- 2b. Public Sector Balance/GDP Ratio

3. BALANCE OF PAYMENTS (\$ million):

- 3a. Exports to US
- 3b. Imports from US
- 3c. Total Exports FOB
- 3d. Total Imports CIF
- 3e. Merchandise Trade Balance
- 3f. Current Account Balance

4. EXTERNAL FINANCE:

- 4a. Gross Public External Debt (\$ billion)
- 4b. Gross Public Debt as percent of GDP (1)
- 4c. Debt Service/Exports Ratio
- 4d. Interest paid/Exports Ratio
- 4e. Foreign Exchange Rate (Official)

5. US BILATERAL AID (Fiscal Year):

- 5a. Economic assistance (\$ million) (2)
- 5b. Total assistance (\$ million)

(1) GDP data are derived and subject to distortion because of exchange rate fluctuations.
 (2) Includes ESF, DA, and PL-480

ABA/ECF:WBarmon

	1983	1984	1985	1986 Est	1987 Proj.
1a.	0.8	2.3	2.0	0.0	1.0
1b.	-1.6	-0.1	-0.4	-2.4	-1.4
1c.	13.4	12.2	12.4	13.7	15.0
1d.	13	12	22	33	40
1e.	30	30	30	33	33
2a.	25.7	22.7	20.2	20.9	21.0
2b.	-9.4	-6.5	-4.5	-5.5	-6.5
3a.	286	270	327	365	370
3b.	290	325	326	570	550
3c.	758	726	679	713	520
3d.	892	977	961	935	960
3e.	-134	-251	-282	-222	-440
3f.	-27	-54	-25	108	-24
4a.	1.5	1.7	1.8	1.9	2.0
4b.	47.2	46.2	44.9	44.2	42.0
4c.	25.6	31.4	32.1	32.0	40.0
4d.	12.2	12.3	12.6	10.3	11.9
4e.	2.5	2.5	2.5	5.0	5.0
5a.	241.9	325.7	425.4	315.1	456.9
5b.	321.2	522.3	561.7	441.4	573.4



United States Department of State

Washington, D.C. 20520 RECEIVED
COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

87 AUG 32 AM 9:45

AUG 31 1987

Dear Mr. Chairman:

As you know, in the 1986 and 1987 fiscal years, military assistance funds were used for training the public security forces of El Salvador under the provisions of Section 660(d) of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended. This program is very successful in professionalizing the public security forces of El Salvador and in instilling a respect for human rights and community relations.

The Administration intends to provide additional assistance in the amount of \$9.1 million to El Salvador's public security forces prior to the end of fiscal year 1987. On behalf of the Acting Secretary of State, I hereby transmit his determination, under the delegation of authority from the President contained in Presidential Determination No. 86-2, that the Government of El Salvador has made significant progress during the preceding six months in eliminating any human rights violations, including torture, incommunicado detention, detention of persons solely for the non-violent expression of their political views, or prolonged detention without trial. A discussion of the grounds for this determination is appended.

Pursuant to this notification, the Secretary in 30 days will direct the use of military assistance funds to El Salvador for the purpose of training and equipping its public security forces. In accordance with the same section of law, a full description of the assistance which is proposed and the purposes to which it is directed is also appended.

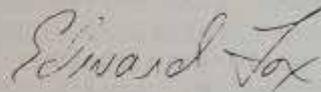
The Honorable
Dante B. Fascell,
Chairman,
Committee on Foreign Affairs,
House of Representatives.

RECEIVED
COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS
87 SEP 1 AM 12:51

The police assistance and training program has become even more important under the current circumstances of renewed guerrilla urban terrorism and violent urban unrest. The Government of El Salvador has committed itself to fulfillment of the Guatemala Peace Agreement, signed on August 7, while the Marxist-Leninist insurgents of the FMLN/FDR have spurned the agreement. Additional assistance to the public security forces, which are responsible for maintaining public order in an open, democratic society, is especially needed to counter guerrilla efforts to destabilize the government and undermine its efforts to bring an end to insurrectionary violence through the Guatemala Agreement.

With best wishes,

Sincerely,



J. Edward Fox
Assistant Secretary
Legislative and Intergovernmental Affairs

Enclosure: as stated



United States Department of State

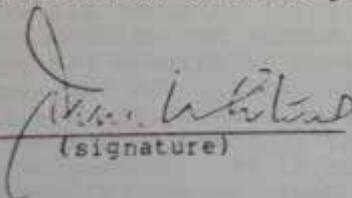
Washington, D.C. 20520

CERTIFICATION BY THE ACTING SECRETARY OF STATE
TO MAKE AVAILABLE
ASSISTANCE TO THE PUBLIC SECURITY FORCES OF EL SALVADOR

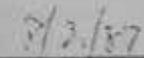
Pursuant to Section 660(d) of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended, I hereby certify, under the authority delegated by Presidential Determination 86-2, that the Government of El Salvador has made significant progress during the six-month period preceding this determination in eliminating any human rights violations, including torture, incommunicado detention, detention of persons solely for the non-violent expression of their political views, or prolonged detention without trial.

This certification shall be reported to the Congress immediately, together with a full description of the assistance to be provided and of the purposes to which it is to be directed. None of the assistance so provided shall be furnished until 30 days after this notification is made to the Congress, as required by law.

This certification shall be published in the Federal Register.



(signature)



(date)

CERTIFICATION REPORT

Overview

Two years of support for public security forces reform and the strengthening of their anti-terrorist capacity by the U.S. Government under Section 660(d) of the Foreign Assistance Act of 1961 (FAA), as amended, has contributed to a significant change in the quality and capacity of El Salvador's three public security forces. Respect for human rights has been enhanced and civilian authority over the public security forces as an institution has been bolstered. Assistance has also contributed in a significant manner to preventing the Faribundo Marti National Liberation Front/Democratic Revolutionary Front (FMLN/FDR) from fulfilling its strategy of increasing urban terrorism to destabilize the democratically-elected government.

Assistance to the Salvadoran security forces was approved in the wake of the June 19, 1985, Zona Rosa massacre of six U.S. citizens, including four Embassy Marine Security Guards, in San Salvador. The Congressional authorization permitting use of military assistance program (MAP) funds to professionalize and upgrade the public security forces has proven to be an outstanding example of cooperation between the executive and legislative branches in pursuit of the U.S. objectives of consolidating democracy and preventing a violent Marxist-Leninist takeover in El Salvador.

In the space of 24 months the main objectives of the program have been advanced: encouraging respect for human rights within the rule of law and combatting terrorism from both the left and right. The assistance program has met, or exceeded, expectations across the board and has uniformly fulfilled the criteria of human rights improvements on the part of the public security forces. The hallmarks of the program have been caution and gradualism, matching funding to the pace of change and absorptive capacity. Under the 660 (d) exception, the Administration has twice authorized funding for training and equipment: once in FY 1986 and once in FY 1987. Through this notification, the Administration will initiate a third disbursement. It is addressed primarily to improving the public security forces urban control capacity to counter the FMLN/FDR's urban strategy of renewed terrorism and use of "popular front" organizations to attempt to foment street violence and urban unrest. The funds will be reprogrammed from FY 1987 MAP allocations.

FMLN/FDR Counteroffensive Strategy, 1988-89

The Administration has made available to Congress a captured FMLN document entitled "Preparatory Phase of the Strategic Counteroffensive" prepared for the November, 1986 meeting of the FMLN General Command. That document lays out a nine-point plan of strategic policy adjustments by the FMLN to enhance its rural military insurgency activities, accompanied by rebuilding of its urban political fronts. Both actions are aimed at fomenting a general insurrection in 1988-89. The document proposed that the FMLN's popular front organizations in labor, displaced persons, student, and "human rights" areas engage in massive political agitation leading to radicalization of the population. The assumption of the FMLN plan is that through a two track approach, one military and the other political, the elected government can be overthrown and a transitional front government installed.

On April 27, 1987, the Public Security Forces captured an FMLN implementation plan by the Popular Forces of Liberation (FPL), one of the five FMLN guerrilla groups, for the urban front. The document called for a series of demonstrations, seizures of the metropolitan cathedral in San Salvador and of embassies, a prison uprising, strikes and agitation. It described a plan for carrying out these acts. One aim of the plan was to "create martyrs" through attempting to provoke a violent reaction by the security forces. Meanwhile, according to the document, the FMLN would continue its prolonged popular war strategy through heavy use of land mines, transportation stoppages and destruction of economic infrastructure such as bridges, electrical pylons, transportation assets and government offices.

The FMLN has already initiated its program of urban terrorism, with front groups occupying the metropolitan Cathedral of San Salvador twice. A prison uprising was also attempted in May. In July, another FMLN front group made efforts to occupy the West German embassy. On July 8, a violent demonstration by the FMLN-controlled union representing public employees of the Social Security Institute resulted in a melee leaving 16 injured, including seven police and two journalists. Although the police acted with great restraint, they were forced to fire their weapons into the air (actually an overhanging ceiling) when attacked by club-wielding strikers. A week later, some 200 protesters rampaged through downtown San Salvador, destroying vehicles and assaulting passengers and police. The public security forces were able to quell the violence only by again firing shots in the air. Two people were wounded by wild shots. Some of the equipment proposed in this notification will improve the public security forces' ability to use non-lethal means to maintain public order during street violence.

Incidents of guerrilla urban terrorism have also increased. Since the signing of the Central American Peace agreement on August 7, FMLN urban terrorist attacks have resulted in several deaths and injuries in San Salvador. Three National Police have been assassinated and three Treasury Police were seriously wounded, two of whom died the following morning.

U.S. interests have been singled out for special attention by the FMLN. Unknown persons have issued death threats and surveilled U.S. personnel. Demonstrators at the Embassy have thrown firebrands, rocks and other objects over the wall. From January to the end of June, the Embassy was the target of 16 demonstrations by members of FMLN front groups and its U.S. Marine security guards were called out a total of 28 times. In all these incidents, including those involving the U.S. mission, the public security forces have provided protection and control, while exercising exceptional restraint.

Public Security Forces Response to the FMLN Urban Strategy

News tapes of the Salvadoran public security forces handling a series of small but violent urban demonstrations showed a model force guided by its prime directive to exercise restraint in the face of provocation. President Duarte instructed the public security forces to let the radical left - which now openly voices support for the FMLN guerrillas in its demonstrations, communications, and speeches - express itself. The Salvadoran Government is determined not to be provoked into a violent response to violence, and to demonstrate, by deed, the institution's commitment to the democratic principles of free speech and assembly. In the repeated demonstrations at the U.S. Embassy, the police have stood their ground, but let the demonstrations run their course. Except for the incidents on July 8 and 15, when demonstrators initiated violence, no one has been seriously injured by public security force response to legal and illegal demonstrations during the past two years. There have also been no deaths during that time.

The murders of five police officers have not been met with violence in kind, as would have been the case in 1979-81. The discipline of the public security forces reflects the massive internal corrections taken by its leadership and by the elected government. We are now seeing the beginning of the establishment of internal discipline and control units. The extensive training they have received in human rights, with incipient riot control training, and their successful integration in practice of these concepts are showing results.

- 4 -

The Effect of the Guatemala Peace Agreement

The peace agreement signed in Guatemala August 7, 1987, proposes a formula for bringing about a cease-fire between the insurgents and the government. The possibility of passage from active counterinsurgency to maintenance of a cease-fire places added responsibilities on the three public security forces, particularly in the urban areas. If the FMLN/FDR agrees to a ceasefire, it will undoubtedly continue its urban front activities under its action plan. Combined with the FMLN political agitation plan, a cease-fire would require additional support to the public security forces to enhance their ability to keep the peace. The proposed additional FY 87 funding for the public security forces is advanced as one means of supporting the requirements of the agreement. The previous two MAP-funded police assistance programs have concentrated on basic communications, vehicle, and training upgrades. The public security forces lack basic urban crowd control capacity and this third MAP reprogramming addresses this need while continuing the policy of gradually enhancing basic training and equipment needs.

Through repeated occasions over recent months the public security forces have proven their commitment to law enforcement through use of the constitutional process and minimum force. This notification, therefore, proposes equipping the public security forces to assist in meeting the threat to democratic government posed by current FMLN strategy. We expect the guerrillas to increase urban violence further during the next several months in efforts to undermine the government's commitment to the peace agreement. Even if the FMLN accepts the Guatemala Peace Agreement, some of its most violent component groups, such as the People's Revolutionary Army and the Central American Revolutionary Workers party, have vowed never to lay down their arms and can be expected to continue the use of urban and rural terrorism in spite of any decision by the FMLN/FDR leadership.

Human Rights

Introduction

Section 660(d) of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended, authorizes the President to provide assistance to the public security forces of El Salvador if the President determines that there has been significant progress during the preceding six months in eliminating any human rights violations, including torture, incommunicado detention of persons solely for the nonviolent expression of their political views, or prolonged detention without trial. The authority to make this determination has been delegated to the Secretary of State by the President.

It is generally recognized that the majority of political violence and human rights abuses are now being committed by the guerrilla forces. While the human rights record of the Government of El Salvador continues to improve steadily, political violence committed by the Marxist-Leninist guerrillas rose significantly in the early part of 1987 as the FMLN escalated its attacks on the economy and the rural population. In January 1987 (the most violent month since 1984), 44 civilians were killed in political violence. Of these deaths, 40 were attributed to the guerrillas, who were engaged in a wave of assassinations of coffee workers to discourage others from harvesting the crop.

Guerrilla-planted land mines continue to take a high toll in civilian deaths and mutilations. During the December 1986-May 1987 period, 19 civilians lost their lives to indiscriminately planted guerrilla land mines, while another 112 were maimed. About one-third of the casualties from guerrilla mines are minors. Despite the increasing civilian casualties and the growing international attention to this form of FMLN abuse, the guerrillas appear to be increasing their use of mine warfare. Salvadoran government agencies have begun a campaign to educate civilians on how to detect and avoid mines in hopes of reducing the carnage.

The FMLN continued to impose civilian "traffic stoppages" in an effort to undermine the economy and intimidate the population. During the stoppages, roadblocks are erected, vehicles are intercepted, passengers are robbed, and vehicles are burned. Cars and buses are sometimes machine-gunned, resulting in civilian deaths and injuries.

Torture

As part of its commitment to improve the human rights situation, the government continues to promulgate new laws and programs designed to overcome the traditional reliance by the courts on confessions, which have in the past led to abuse of prisoners by overzealous police officers. Under new statutes, if enacted, courts will increasingly rely on forensic evidence to establish guilt.

Credible allegations of physical abuse by the security forces are now rare. Most of the remaining complaints about police abuse relate to sleep or food deprivation, forced exercise and psychological pressure under interrogation, rather than physical torture. Although some abuses still do occur, we do not believe they are committed with the knowledge or consent of the security forces' leadership. As the United Nations Special Representative for Human Rights in El Salvador said in his latest report (1986), "he does not believe they (abuses) are part of a deliberate and systematic policy on the part of the Salvadoran authorities." The policy of the Government of El Salvador and its police officials clearly prohibits the use of torture to obtain confessions. In keeping with that policy, more than 50 police and military personnel were dismissed from their positions and remanded to the courts in the first half of 1987 for a variety of offenses against civilians. Under Salvadoran law, when a judge determines that confessions have been coerced, the confession becomes inadmissible. To assure that all personnel are aware of their responsibilities for humane and just treatment of detainees, the government recently extended the mandate of its Human Rights Commission (CDH) to provide human rights training to all members of the security forces. Human rights instruction is being conducted by clergymen, lawyers, psychologists, and Red Cross personnel.

Incommunicado Detention

The situation with respect to incommunicado detention improved in January 1987 when the Legislative Assembly allowed the six-year old "state of exception" to lapse, thus in effect terminating the much criticized Decree 50 that had permitted as many as 15 days of "administrative detention" and up to eight days of incommunicado detention for those suspected of guerrilla activities or membership. The Duarte government does not plan to reimpose the "state of exception". Consequently, the security forces may hold detainees administratively for only the 72 hours allowed under the constitution before releasing them or formally charging them before a judge. All detainees now receive the full due process rights and protections guaranteed by the the constitution.

Prolonged Detention without Trial

Under the Salvadoran constitution and legal procedures, no one may be held without trial. There has been no evidence for several years that any individual has been detained without the prospect of due process and a public trial. However, prolonged detention prior to trial is a problem in most Latin American nations, and El Salvador is no exception. Due to antiquated procedures, judicial inefficiency and the disrupted conditions in some rural areas caused by the insurgency, only ten percent of the Salvadoran prison population consists of convicted criminals. The rest are awaiting trial. In an effort to reverse the long-standing injustice of delayed trials and to reduce the prison population, President Duarte introduced a bill in the National Assembly last June to amend the code of criminal procedure. The bill, if enacted, would permit those accused of petty crimes to go free on their own recognizance until the trial date. It would also establish parole for convicts who have served half their sentence with good conduct.

There are a number of current provisions allowing arrestees to challenge their detentions. Use of the constitution's habeas corpus guarantee to petition the Supreme Court is common. The Court regularly commissions lawyers as administrative judges to locate prisoners and submit an opinion on the legality of their detention. Through a recommendation by the Supreme Court and the Revisory Commission, judges have begun to receive training from the United Nations' legal training institute in Costa Rica to improve their skills. An assessment of judicial administration has also been made by the institute. It proposes methods of streamlining court procedures and is under consideration by the judiciary. Progress in improving antiquated judicial procedures continues at a slow but steady pace.

Detention of Persons for Non-Violent Expression of Political Views

There is no prohibition on nonviolent political expression or activity in El Salvador. Even groups which openly support - and in many cases are controlled by - the FMLN/FDR insurgents freely demonstrate, protest, publish attacks on the government, speak out and otherwise participate in the political process. Although the government reserves the right to arrest and charge members of the armed insurgent organizations under existing criminal statutes relating to national security, it does not engage in arrests or detentions for the non-violent expression of political views.

The government has maintained a policy of deliberate restraint in dealing with increasingly provocative demonstrations staged by the far left. Police use of force as a result has been held to a minimum. Leaders of guerrilla front groups have been ordered released by President Duarte in an effort to demonstrate to the far left that the political process works for those who eschew violence. Five leaders of FMLN front groups, who had been arrested under Decree 50 procedures in May 1986, were released in January 1987 in exchange for the guerrillas' release of the kidnapped former civil aviation director. All have remained in El Salvador where they still work actively and publicly with their ostensible human rights organizations. They regularly publish attacks on the Duarte government, justify FMLN/FDR abuses, and participate in violent political protests. Four others chose to defect from the insurgency and three of them have opened an independent human rights organization to fill the middle ground between the guerrilla-controlled and the government human rights organizations.

The government in June 1987 introduced a bill in the Legislative Assembly to grant amnesty to all prisoners arrested under the now expired Decree 50 for membership in insurgent organizations but who are not charged with participating in acts of terrorism or armed combat. We understand the bill will come to the floor in the near future, along with the bill freeing those awaiting trial for petty crimes.

Description of Assistance Program

The FY 87 Program

The program for FY 87 has paralleled and complemented the assistance provided in FY 86. From January through June 1987, training has been provided primarily by Salvadoran instructors under the supervision of U.S. military trainers. It focused, as in FY 86, on providing basic capabilities against urban terrorism while maintaining acceptable human rights practices, protection of citizens, and internal discipline. All three factors are consistently being emphasized as an integral part of all instruction programs. Training has been provided to seasoned public security forces personnel and new recruits. Additionally, refresher training emphasizing critical skills has been conducted for some personnel during the second and third quarter of FY 87. The training curriculum has focused on the following:

Basic Training

- Human Rights/Public Relations
- Physical Fitness
- Personal Hygiene
- Marksmanship
- First Aid
- Individual Movement Techniques (Urban and Rural)
- Use and Maintenance of Radios
- Reporting Procedures
- Prisoner Handling
- Challenge and Password
- Map Reading/Land Navigation
- Vehicle Maintenance
- Drivers Training

Due to the large number of demonstrations, strikes, transportation stoppage, takeovers of governmental, private and church buildings, and attacks on police in the metropolitan area, the training in June/July focused on countering the urban terrorism threat.

Urban Counter Terrorism Training

Site security training, to provide the basic skills of physical security procedures to provide security at government and civilian buildings.

Civil disturbance training to provide the skills needed to effectively control a violent crowd without using deadly force.

Improved security procedures for mobile and foot patrols in both urban and rural environments.

Road blocks and roadside checks, to provide safer streets and highways in and around the metropolitan area.

Safe entry of buildings.

Target discrimination to ensure maximum safety to civilians.

U.S. participation in the training is primarily to monitor and ensure that program objectives and goals are being maintained. The public security forces are developing self-sufficiency in training and with continued assistance they are expected to achieve the high level of professionalism necessary to a functioning democracy.

Equipment

These figures represent equipment provided under the previous 660(d) authorizations in FY 86 and 87, as well as the new equipment to be purchased under this notification. Cost estimates include only the new FY 87 authorization (FY 87 II).

<u>FY 86</u>	<u>FY 87 (I)</u>	<u>New Request FY-87 (II)</u>	<u>Cost ea</u>	<u>Cost</u>
1. Vehicles				
A. Dodge Aries K w/police equipment				
25	-	35	\$13,685	\$478,975
B. Pickup Chevrolet crewcab X-30 W/police equipment				
85	36	60	\$19,672	\$1,180,320
C. Wreckers				
-	3	-	-	-
D. Chevrolet trucks 8 tons W/320B cat engine				
-	8	10	\$28,900	\$289,000
<u>Sub Total</u>				<u>\$1,948,295</u>

Repair Parts (Vehicular)

\$1,491,352

2. Communications

A. Commercial HH Radios

Basic	290	265	300	\$3,013	\$903,900
Coded	-	-	100	\$4,086	\$408,600

B. Multiple Chargers

8	-	25	\$500	\$12,500
---	---	----	-------	----------

C. Batteries (Extra)

-	265	400	\$110	\$44,000
---	-----	-----	-------	----------

D. Carrying Case

-	265	400	\$48	\$19,200
---	-----	-----	------	----------

E. AN/GRC 160

-	-	50	\$1,325	\$66,250
---	---	----	---------	----------

F. RC 292 or OE 252 Antennas

-	-	20	\$610	\$12,200
---	---	----	-------	----------

Subtotal \$1,466,650

3. Repair Parts: Communications \$150,000

4. Weapons

A. Shotgun-Remington Police Shotgun

-	135	150	\$375.95	\$56,392.50
---	-----	-----	----------	-------------

B. Pistols, 9MM Beretta

-	1,000	2,000	\$326.60	\$653,200
---	-------	-------	----------	-----------

C. M-16A2 Rifle w/4X40 Bauch & Lomb Scope

-	-	30	\$835	\$25,050
---	---	----	-------	----------

Subtotal 733,450

5. Riot Control Equipment

A. Flak Vest

- - 500 \$40 \$20,000

B. Helmet W/Face Shield

- - 500 \$150 \$75,000

C. Riot Shield

- - 500 \$95.15 \$47,575

D. Baton Ring

- - 1,100 \$2.95 \$3,245

E. Baton "36"

- - 750 \$120 \$90,000

G. Portable Fire Extinguishers

- - 100 \$35 \$3,500

H. Megaphones

- - 50 \$193 \$9,650

Subtotal \$262,775

6. Repair Parts For Protective Mask \$20,000

7. Police Equipment

A. Equipment Belt

- - 2,000 \$13.35 \$26,700

B. Handcuffs W/Keys

- - 3,000 \$21.50 \$64,500

C. Handcuff Case

- - 3,000 \$21.50 \$20,550

D. Whistle

- - 2,000 \$2.00 \$4,000

E. Flashlight	-	-	2,000	\$15.95	\$31,900
F. Flashlight Carrier	-	-	2,000	\$3.90	\$7,800
H. First Aid Kit Vehicles	-	-	400	\$35.00	\$4,000
					<u>\$169,450</u>

8. Special Equipment

A. Communications Panel	-	-	5	\$50,000	\$250,000
B. Mobile Command Post (Van)	-	-	2	\$75,000	\$150,000
C. Helicopters (Observation)	-	-	3	\$145,000	\$435,000
1. Repair Parts	-	-	3	\$60,000	\$180,000
2. Training	-	-	3	\$100,000	\$300,000
D. Pioneer Tools	-	-	150	\$150	\$22,500
E. Chains or Nylon Straps	-	-	150	\$35	\$5,750
F. Ropes	-	-	150	\$25	\$3,750
G. Generators 3 K.W.	-	-	5	\$5,000	\$30,000

<u>Subtotal</u>					<u>\$1,375,500</u>
10. <u>Military Equipment</u>					
A. Suspenders					
- -	3,000	\$6.13			\$18,390
B. Web Belt					
- -	3,000	\$5.11			\$15,330
C. Canteen					
- -	3,000	\$0.79			\$2,370
D. Canteen Cup					
- -	3,000	\$3.80			\$11,400
E. Canteen Cover					
- -	3,000	\$2.48			\$7,440
F. Ponchos, Nylon					
- -	3,000	\$15.55			\$46,650
G. Helmet					
- -	3,000	\$18.60			\$55,800
H. Helmet Liner					
- -	3,000	\$17.61			\$52,830
I. First Aid Pouch W/Kit					
- -	3,000	\$1.23			\$3,690
J. Binoculars					
- -	50	\$851			\$42,550
<u>Subtotal</u>					<u>\$7,874,922</u>
		<u>Admin Costs</u>			<u>\$1,210,044</u>
<u>Total</u>					<u>\$9,084,966</u>

CONGRESSIONAL QUARTERLY

ALMANAC

101st CONGRESS
2nd SESSION 1990

VOLUME XLVI

Congressional Quarterly Inc.

1414 22nd St. N.W.
Washington, D.C. 20037

pay Panamanian debts to multinational banks. "I don't think that's an emergency," Byrd charged during floor debate April 28. "I think paying our debts is more important."

Byrd's amendment would have spent the money taken from Panama on Indian health care, Energy Department waste cleanup, agriculture conservation programs, and the Women, Infants and Children nutrition program.

Meanwhile, the committee had been busy adding a variety of unrelated domestic spending provisions to the bill, and on the Senate floor the measure became a target for flash-point controversies including abortion and the death penalty.

In the midst of the delay, President Endara visited Washington, and Bush used the occasion to pressure Congress to move on the bill.

"It's embarrassing," Bush said of the stalled bill April 30. "I've asked the Senate and the House to move on that legislation over a month ago."

Endara's visit, which included a trip to Capitol Hill, did the trick. Unrelated disputes that had been holding up the bill quickly evaporated, and the Senate approved Endara's visit, which included a trip to Capitol Hill, did the trick. Unrelated disputes that had been holding up the bill quickly evaporated, and the Senate approved

Endara graciously said Bush had no reason to be embarrassed. "One of the prices we pay for democracy," Endara said May 2, "is that it takes longer, and it's a little bit more complex."

FINAL APPROVAL

Bush prodded Congress one more time to hurry final approval. "Panama is also in dire need of the jump-start that our assistance will give to enable it to recover from the economic devastation of the Noriega dictatorship," he told reporters May 16.

Conferees, who began work on the bill that day, settled most of the issues by May 18 and finally completed agree-

ment May 21. In their report, conferees did "strongly urge" the administration to condition 20 percent of Panama's aid on such steps as that government's reaching agreement to disclose to U.S. narcotics agencies information on current international currency transactions. But the conferees dropped Senate-added conditions for close monitoring of the funds by AID and the GAO, with regular reports to the Appropriations Committee.

The final bill provided that up to \$16 million could be used for a debt-for-nature swap or immediate environmental needs. And it also barred use of U.S. aid projects that would result in the "significant loss" of tropical forests in Nicaragua or Panama.

The bill also included \$7.4 million for added salaries for the U.S. Marshals Service to meet expenses associated with Noriega's court appearances in Florida and other drug extraditions from South America. The funds were transferred from the Bureau of Prisons. (The Noriega trial was pending at the end of 1990.)

Final agreement on other issues in the bill allowed both chambers to take up the conference report in the session of May 24.

The House approved the measure 308-108; Senate approval followed by voice vote shortly after midnight. (Vote [38], p. 48-11)

Bush signed the measure May 25 and called Endara to inform him of the passage of the legislation. A spokesman said Bush expressed "the continued U.S. desire for close relations" with Panama.

At year's end, however, the two countries remained in disagreement over the bank secrecy issue. A U.S.-drafted Mutual Legal Assistance Agreement initiated by the two governments in August became the subject of bitter debate in Panama that forced the Endara government to repudiate it in October. Opposition to the agreement was fueled by the aid bill's provision to hold back 20 percent of the funds unless an agreement was reached.

U.S. Aid to El Salvador Slashed, Restored

Aid to El Salvador, an issue that re-emerged in 1989, received more attention in 1990 as Congress grew increasingly frustrated with the slow pace of negotiations to end the conflict and the continuing pattern of human rights violations by the Salvadoran military. A badly flawed investigation into the 1989 murders of six Jesuit priests was particularly galling to lawmakers.

In approving the fiscal 1991 foreign aid appropriations bill (HR 5114 — PL 101-513), Congress voted to withhold half of the \$85 million military assistance package for El Salvador. The government in San Salvador was to receive the money being withheld only if President Bush determined that the country's leftist guerrillas were failing to meet certain conditions outlined in the legislation.

Over strenuous administration objections, Congress attached a complex set of conditions to future aid: Aid would be fully funded only if the president determined that the rebel Farabundo Marti National Liberation Front (FMLN) had failed to participate in "good faith" negotiations to end the conflict or that it had launched a "substantial and sustained" offensive against the government. No aid would be provided unless the president determined that the gov-

ernment of El Salvador was willing to engage in negotiations and that it had conducted a "thorough and professional" inquiry into the Jesuit murders.

For Rep. Joe Moakley, D-Mass., chairman of the powerful Rules Committee and head of a House task force on El Salvador, tolerance for rights abuses perpetrated by the Salvadoran military reached a breaking point in 1990. "Enough is enough," said Moakley during the House debate on the fiscal 1990 foreign aid supplemental authorization bill (HR 4630).

It was during debate on that measure that lawmakers in 1990 first tackled the El Salvador aid issue. Moakley's colleagues agreed and on May 22 approved a 50 percent cut in military aid to the government in San Salvador by adopting a Moakley amendment.

The May 22 vote was the first of several defeats for the administration on the issue, culminating in Senate passage Oct. 19 of an amendment to the foreign aid spending measure that also required a 50 percent aid cut. (Foreign aid appropriations, p. 890)

In a pattern later repeated in the Senate, liberal House opponents of the aid to El Salvador were able to enlist