

# 1 Introdução

Ao longo de sua história o conflito árabe-israelense tem sido marcado por várias tentativas de resolução feitas através de mediações internacionais. A partir desse tema, o objetivo desse trabalho é estudar o comportamento do mediador nesse conflito. Por uma questão de restrição do objeto de análise, três mediações foram selecionadas. A realizada pelo secretário americano Henry Kissinger em 74, após a Guerra do Yom Kippur, a do presidente americano Jimmy Carter que resultou nos acordos de Camp David em 1978 e o conjunto dos processos de Madri e Oslo na década de 90.

A teoria de Resolução de Conflitos, em particular a área de mediação internacional, é o referencial usado para a análise dos três processos. O modelo de mediação internacional é composto por várias vertentes, sendo que as duas principais são a tradicional e a de segunda via. Cada uma delas se baseia num paradigma; a tradicional no paradigma de poder político / geoestratégico e a segunda via no paradigma da facilitação / resolução de problemas. Os paradigmas diferenciam um tipo de mediação do outro e moldam o comportamento que cada um dos mediadores deve seguir. Existem outros tipos de mediação e muitos autores da área têm propostas novas para reformular e incrementar a teoria. Mas só os dois grupos principais estão especificados, já que os casos estudados envolvem três mediações tradicionais e uma de segunda via. O comportamento de cada um dos dois tipos principais de mediador é avaliado com base nas definições dadas pela mediação de segunda via e pela mediação tradicional. Assim é possível verificar a hipótese de que o comportamento de cada mediador está ou não de acordo com o respectivo modelo de mediação internacional.

O segundo capítulo apresenta e discute a mediação internacional. Esta é uma forma de resolução pacífica de conflitos em que uma terceira parte não ligada diretamente à disputa ajuda os envolvidos a encontrarem uma solução. Seu objetivo não é ajudar um dos participantes a sair como vencedor. O mediador tradicional pode ser um ator com influência, geralmente uma grande potência. Sua

ação se concentra na negociação de acordos que em geral envolvem compromissos e trocas entre os dois lados. Outro tipo diferente de papel que o mediador pode ter é o de facilitador de resolução de conflitos. Responsável pela preparação do caminho para as negociações oficiais, este intermediário promove encontros informais e “workshops” entre os adversários. Geralmente esses mediadores não oficiais são representantes de países pequenos ou organizações internacionais que não possuem poder e influência. No caso dos conflitos no Oriente Médio, a forma de mediação predominante é a tradicional.

Sem apelar para a força, os mediadores são capazes de levar as partes em conflito à negociação através do uso de instrumentos políticos. A mediação pode ser procurada pelas partes ou ser oferecida espontaneamente por atores de fora da disputa. Os disputantes podem acreditar que o envolvimento do mediador garantirá a implementação do acordo, reduzindo riscos de violação pelo adversário. Os governos não têm a obrigação de aceitar a escolha de um determinado mediador nem a solução do conflito apresentada por ele. Por isso um consenso entre as partes é necessário para a mediação ser colocada em prática e ser desenvolvida.

Entre os estudiosos de mediações internacionais, não há um consenso com relação ao melhor ator para o papel do mediador. Este pode ser exercido por Estados, organizações internacionais e não-governamentais, e até mesmo indivíduos como o ex-Presidente americano Jimmy Carter. Alguns autores afirmam que as grandes potências como os Estados Unidos são mediadores mais ativos e efetivos por terem status, maior capacidade de persuasão e de oferecer investimentos financeiros ou retirar recursos das partes. Nesse caso, a mediação também pode dar a oportunidade das partes melhorarem sua relação com o Estado poderoso.

Apesar de terem alguns pontos em comum, os papéis de mediadores tradicionais e de segunda via são diferentes. Eles diferem porque os dois têm objetivos diferentes na mediação que se refletem em suas atividades, seus comportamentos e na forma como conduzem o processo. Dentre as características desse comportamento, a imparcialidade é a mais polêmica. Existe um debate entre os autores de mediação internacional em que a imparcialidade é considerada a característica principal do mediador para alguns autores enquanto que outros não

lhes não dão nenhuma relevância<sup>1</sup>. Esse questionamento se dá em função da variedade de estilos de mediação. A facilitação toma a imparcialidade como central para que as partes confiem no mediador. Já a mediação tradicional considera que o poder é fundamental para exercer pressão e influência e, portanto, o mediador não precisa ser imparcial. Mas isso não significa que o mediador possa fazer tudo o que quiser. Existem limites a sua ação para que ele mantenha sua credibilidade.

Desde a segunda metade do século XX Israel e os países árabes entraram em vários confrontos. De fato, a primeira guerra entre árabes e israelenses aconteceu logo após a independência do Estado de Israel em 1948. Recusando o plano de partilha da Palestina num Estado árabe e outro judeu, os exércitos dos Estados árabes (Transjordânia, Egito e Síria, auxiliados por um contingente de iraquianos e libaneses) penetraram na Palestina. Desde essa primeira guerra o conflito árabe-israelense vem sofrendo mediações de terceiros para que se consiga chegar à paz entre Israel e os palestinos.

Apesar da participação da ONU ter sido significativa ao longo do conflito no Oriente Médio, principalmente através das resoluções votadas pelo Conselho de Segurança que servem de base aos planos de paz propostos até hoje, os Estados Unidos assumiram o papel de principal mediador da região. Alguns países árabes como Egito e Jordânia tiveram também uma contribuição importante em algumas mediações, assim como a atuação da Noruega nas negociações de 1993 foi fundamental para se chegar aos acordos de Oslo.

Dentre as mediações ocorridas no Oriente Médio algumas são consideradas bem sucedidas por terem resultado na obtenção de acordos relevantes para o processo de paz. Apesar de certas partes desses acordos terem sido desrespeitadas e outras nem terem sido colocadas em prática. Muitas mediações não conseguiram levar as partes a um acordo. As três mediações estudadas aqui tiveram um significado importante no curso do processo de paz. Suas conseqüências se refletem até hoje na história dos povos envolvidos no conflito.

O terceiro capítulo explica como a tradição da diplomacia americana no Oriente Médio, presente até os dias atuais, teve início na mediação da Guerra de Outubro de 1973 entre Israel, Egito e Síria. Henry Kissinger, secretário de Estado

---

<sup>1</sup> SMITH, James D.D., *Mediator Impartiality*, p.445.

americano na época da guerra, levou as partes à assinatura dos acordos Sinai I e II. As forças militares egípcias foram desarmadas no Sinai e as israelenses no Canal de Suez. Israel se retirou apenas de partes dos territórios ocupados durante a guerra. O objetivo maior do Secretário de Estado através da mediação era eliminar a presença da União Soviética no Oriente Médio para que os Estados Unidos pudessem ter um domínio da região. Ele também visualizava a importância de fortalecer governos árabes moderados que pudessem se tornar aliados dos americanos. Através de sua mediação geoestratégica, Kissinger fez com que o conflito, que tinha características regionais, passasse a ser encarado como centro da rivalidade entre as superpotências. Com uma visão de curto-prazo, ele seguiu uma estratégia de pequenos passos e forneceu ajuda financeira às partes para garantir a implementação dos acordos e evitar possíveis violações. Kissinger conseguiu convencer os disputantes de que só os americanos conseguiriam guiar um processo de paz no Oriente Médio. Visando melhorar sua relação com os Estados Unidos, o Egito aceitou assinar o acordo com Israel em janeiro de 1974. Nesse mesmo período, Kissinger também conseguiu com que a Síria assinasse um acordo com Israel.

Porém o sucesso de Kissinger com a assinatura do Sinai I não foi o suficiente para garantir que o Secretário de Estado conseguisse facilmente levar israelenses e egípcios a um outro acordo no início de 1975. Israel e Egito não seriam mais flexíveis para fazer mais concessões do que já haviam feito na assinatura do primeiro acordo. Incentivado pelo presidente Sadat, Kissinger voltou a fazer uma nova tentativa de mediar um acordo entre as partes e em setembro de 1975, os dois países assinaram o acordo Sinai II.

O quarto capítulo trata da mediação feita entre Egito e Israel em 1978. Após o momento simbolicamente forte da visita do presidente egípcio Anuar Sadat a Jerusalém em 1977, o presidente americano Jimmy Carter convidou os líderes egípcio e israelense a Camp David, residência de verão dos presidentes americanos, num retiro e numa tentativa de chegar a um acordo entre os dois países. Após 12 dias de negociações secretas entre os governos de Israel e do Egito em Camp David foram assinados dois acordos em Washington. O primeiro era um acordo de paz entre os dois países que permitia ao Egito recuperar o Sinai em 1982. O segundo estabelecia um quadro para a condução das negociações para o

estabelecimento de um regime autônomo na Cisjordânia e em Gaza. Parte do acordo concernente a Egito e Israel definiu a relação futura entre os dois países e foi colocado em prática. No entanto, o que se referia à Cisjordânia e Gaza e às negociações envolvendo os palestinos nunca foi aplicado.

No início Carter tentou combinar métodos de facilitação com os geoestratégicos, mas durante as negociações acabou assumindo completamente seu papel de mediador tradicional<sup>2</sup>. O fato de ser presidente dos Estados Unidos impedia que Carter tivesse outro tipo de comportamento e ele acabou recorrendo ao habitual padrão de negociação dos mediadores americanos. Carter ofereceu um alto investimento em termos de ajuda e ameaçou as partes em caso de não concordarem com o acordo. As principais reivindicações de Sadat desde o início sempre foram a retirada de Israel do Sinai e a autodeterminação dos palestinos. O primeiro ministro Begin se recusava a aceitar as reivindicações de Sadat porque a autodeterminação implicava num futuro Estado palestino que era visto como uma ameaça a Israel. Mas apesar de Egito e Israel estarem dispostos a proteger seus interesses, os dois tinham consciência de que não poderiam ser muito intransigentes a ponto de arriscarem suas relações com os Estados Unidos. Cada um dos países julgava sempre que os americanos estavam mais alinhados com a outra parte. A dependência econômica e estratégica dos Estados Unidos de Israel foi usada pelos americanos para levar os israelenses a fazerem algumas concessões quando necessário.

Nesse acordo os ganhos foram para as duas principais partes e o mediador porque o Egito recuperou seu território de Israel e ajudou a melhorar a posição americana no mundo árabe e Israel ajudou Carter a melhorar sua imagem política domesticamente. Além disso, Israel passou a ter relações normais com o país árabe mais forte em termos econômico e militar. Só os palestinos não ganharam nada com Camp David. A exclusão da questão palestina fez com que ela continuasse sendo uma das principais reivindicações a agitar a política do Oriente Médio em relação ao Ocidente.

O quinto capítulo discute como a mediação norueguesa levou israelenses e palestinos a assinarem os acordos de Oslo. Alguns acontecimentos da década de

---

<sup>2</sup> PRINCEN, T., *Camp David: Problem-solving or power politics as usual?*, p.60.

90, tanto no Oriente Médio como no cenário internacional, contribuíram para um ambiente mais receptivo à tentativa de novas negociações para um processo de paz. A segunda Guerra do Golfo, após a invasão do Kuwait pelo Iraque em agosto de 1990, teve um papel fundamental em mudar as percepções dos envolvidos no conflito árabe-israelense. A possibilidade de uma nova guerra com uso de armas químicas fez com que Israel ficasse mais inclinado a negociar com os árabes. A aproximação dos Estados Unidos com os Estados árabes na formação de uma coalizão na guerra diminuiu o valor estratégico de Israel para os americanos<sup>3</sup>. A participação dos Estados árabes era estratégica pela oportunidade de reforçar seus laços com os Estados Unidos. Essa imagem tinha ficado um pouco desgastada com o apoio que as massas árabes deram ao presidente iraquiano Saddam Hussein durante a guerra, principalmente devido ao condicionamento de sua retirada do Kuwait pela de Israel dos territórios árabes ocupados. A OLP(Organização pela Libertação da Palestina), favorável ao Iraque durante a guerra, poderia melhorar sua imagem com os países árabes aliados dos americanos na busca de ajuda financeira destes.

Alguns fatores domésticos também contribuíram para mudanças internas tanto do lado israelense quanto do palestino. A economia israelense sofria pressões porque a Intifada tornava a ocupação israelense mais custosa. Além do mais, a imigração de judeus soviéticos para Israel demandava investimentos. A Intifada também estimulou a participação política palestina e fortaleceu sua liderança interna. Ficava mais claro para uma parte dos israelenses que problemas como o da água só seriam resolvidos através da cooperação regional. Isso tudo influenciou numa mudança gradual da opinião pública israelense que ficou dividida no debate sobre o confronto com os árabes. Para os Estados Unidos, a perspectiva da resolução do conflito tinha o potencial de aumentar sua credibilidade. Outro fator importante que abriu caminho para o processo de paz foi o fim da Guerra Fria. O colapso da União Soviética fez com que a Síria e a OLP perdessem um aliado diplomático. Paralelamente, Israel deixou de ser um recurso importante para conter o avanço do comunismo na região.

Em 30 de outubro de 1991, foi realizada em Madri uma conferência multilateral sobre o Oriente Médio, sob a presidência dos Estados Unidos e da

---

<sup>3</sup> ALY, A. M. S., *The road to Oslo and beyond*, p.38.

União Soviética. Após negociações feitas pelo secretário americano James A. Baker, três arenas para negociações foram estabelecidas: uma conferência geral, encontros bilaterais de Israel com cada governo árabe participante e encontros regionais sobre as questões de interesse mútuo como água, refugiados, desenvolvimento econômico e segurança regional.

A representação dos palestinos se materializou dentro de uma delegação mista jordaniano-palestina para atender às demandas de Israel de não negociar diretamente com a OLP. Em julho de 1992, as negociações estavam completamente estagnadas devido a vários fatores dentre os quais a perda de prioridade que o governo Clinton deu à questão, a oposição do Hamas e a perda de popularidade do governo trabalhista de Rabin para o partido de oposição Likud em Israel. Além disso, havia um desvio da atenção mundial para os eventos na Bósnia, Somália e as ex-repúblicas soviéticas.

A frustração da OLP por não participar diretamente de Madri somada à percepção dos políticos trabalhistas israelenses de que mais cedo ou mais tarde esta se tornaria necessária, caso não quisessem que as negociações paralisassem de novo ou que o Hamas se apresentasse como um possível parceiro, levou a que ambas as partes buscassem uma solução. As ligações do governo norueguês com o partido trabalhista israelense e com a liderança da OLP permitiram a Noruega abrir um canal paralelo de conversações. Acadêmicos e oficiais israelenses e representantes da OLP se encontraram em uma série de negociações secretas de janeiro a agosto de 1993. A facilitação feita pelos noruegueses quebrou o impasse em que o processo de paz se encontrava e complementou as negociações iniciadas em Madri levando a que Arafat e Rabin assinassem em 13 de setembro de 1993 a Declaração Conjunta de Princípios.

Os acordos de Oslo representaram o conjunto de acordos concluídos entre Israel e os palestinos: a Declaração de Princípios e o Acordo interino sobre a Cisjordânia e Gaza de setembro de 1995 (Oslo II). Eles fixaram o calendário e as regras da progressiva transferência de autonomia à Cisjordânia e à Gaza. Além da Declaração de Princípios, a futura eleição de um Conselho pelos palestinos e uma extensa cooperação econômica entre Israel e os palestinos também estavam previstas. Uma das implicações do acordo seria a realização de futuras negociações, sendo que as de status final se dariam em 1999. Mesmo com questões fundamentais em suspenso, o reconhecimento mútuo entre os dois

inimigos levou a um otimismo na comunidade internacional de que o Oriente Médio havia encontrado finalmente o rumo da paz.