

3

A mediação de 1973-75

3.1. Contexto histórico

3.1.1. Antes da guerra de 1973

Nesse capítulo, será discutida a primeira mediação americana no Oriente Médio. Conduzida por Henry Kissinger, secretário de Estado americano na época, ela resultou na assinatura de dois acordos entre Israel e Egito, Sinai I e II, e num outro acordo de retirada de forças entre Israel e Síria. Essa mediação abriu o caminho para que os Estados Unidos se firmassem no papel de mediadores dos conflitos no Oriente Médio. Após uma apresentação histórica da guerra e do processo de mediação, é feita uma análise do comportamento de Kissinger como mediador.

Em setembro de 1970, Egito, Síria e Israel se encontravam numa situação que Henry Laurens caracteriza como complexa. Cada um desses países começava a considerar as condições de uma paz eventual ao mesmo tempo em que se preparava para retomar as operações militares¹. Nessa época, o Egito assumiu o papel de representante da diplomacia no Oriente Médio por ser o país árabe mais forte econômica e militarmente da região. Assim ele se tornava responsável pela luta não só de seus próprios interesses nacionais, mas de todos os árabes em geral. Também contava para isso o fato do país ter se engajado numa luta contra Israel em nome da causa árabe e da autodeterminação dos palestinos. Além da representação do Egito, a União Soviética também defendia os interesses dos países árabes, seus aliados, nos foros internacionais como os da Assembléia Geral da ONU. Como durante a Guerra Fria os interesses israelenses eram defendidos pelos americanos, aos árabes restou procurar o apoio, especialmente militar, dos soviéticos que passaram a ser os principais fornecedores de armas da Síria e do Egito desde os anos 60. Sendo que, em 1970, a União Soviética chegou a instalar

¹ LAURENS, H., *Le Retour des Exilés*, p. 967.

um sistema de defesa aéreo no país para defendê-lo de seus confrontos militares com Israel.

Ao assumir a presidência do Egito após a morte de Nasser no mês de setembro de 1970, o presidente egípcio Anuar Sadat se viu incapacitado a conduzir até o fim a estratégia iniciada por Nasser de que o Egito passasse a operar sozinho a travessia do canal de Suez. Os soviéticos, que de início davam apoio ao Egito, passaram a se opor à idéia, controlando mais ainda o envio de novos materiais e tropas ao Egito. A atitude desgastou as relações entre os dois países. Como consequência disso, Sadat ao contrário de Nasser, passou a se lançar em trâmites diplomáticos com os Estados Unidos. Já em 4 de fevereiro de 1971, ele anunciou que a paz seria o objetivo de seu governo e propôs um regulamento do conflito em que a primeira etapa seria a retirada das forças israelenses da margem oriental do canal de Suez. Apesar do ministro da defesa de Israel, Moshe Dayan, ter aceitado a proposta egípcia, a primeira-ministra israelense Golda Meir a recusou. Essa rejeição reforçou a convicção no Egito de que o país só conseguiria concessões de Israel através da guerra.

Desde novembro de 1970, a frente oriental entre os sírios e os egípcios estava se reconstruindo com a chegada ao poder do general Hafez al-Assad na Síria. Dispondo de ajuda financeira das petromonarquias do Golfo, os sírios formaram uma cooperação militar com os egípcios durante os anos 1971-1972. O objetivo principal dessa aliança era recuperar os territórios que os dois países árabes haviam perdido para Israel na guerra de 1967. Desde essa época, o Egito e a Síria não se conformavam com a perda dos territórios e planejavam uma forma de reconquistá-los. Jones afirma que, por ter seu poder legitimado através do nacionalismo, Sadat dependia da recuperação do Sinai para manter sua legitimidade interna².

Além das perdas para os países árabes, a guerra de 1967 teve outros resultados. Ela serviu para reafirmar a posição de Israel de aliado estratégico para os americanos no Oriente Médio.

Under pressure from events in Vietnam, the "Nixon Doctrine" recognised that the United States would have to call on the help of regional allies to protect US geostrategic interests. ... By defeating Egypt and Syria in the Six-Day War, Israel weakened Soviet influence in the region, revealed the weakness of nationalist Arab

² JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.50.

*states and demonstrated to a potential superpower patron how a regional power could defend US interests without actually risking American lives*³.

A derrota árabe em 1967 também estimulou Kissinger, conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos, a tentar eliminar a presença dos soviéticos e dos árabes radicais do Oriente Médio. Por encarar o conflito árabe-israelense de forma diferente do então secretário de Estado americano, William Rogers, Kissinger boicotou o Plano Rogers. De acordo com Jones, a iniciativa tomada por Rogers consistia na construção de um acordo político entre Israel e os Estados árabes com base no conceito da terra em troca da paz baseado na resolução 242⁴ do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Plano Rogers só foi colocado em prática por Kissinger em dezembro de 1969, com dez meses de atraso. Para Heikel, a diferença entre Rogers e Kissinger era que o primeiro acreditava que a paz no Oriente Médio era essencial aos interesses americanos e procurava conseguir um acordo árabe-israelense, enquanto que Kissinger pertencia a um grupo que enxergava esse conflito como um aspecto da relação entre as superpotências⁵. Como Rogers não conseguiu os avanços esperados, no fim de 1971, o próprio Presidente Nixon retirou o dossiê sobre o Oriente Médio das mãos do Departamento de Estado e o entregou a Kissinger.

Desde que foi encarregado de lidar com o Oriente Médio, Kissinger injetou a lógica da Guerra Fria no conflito árabe-israelense, elevando as tensões do confronto do nível regional para o das superpotências. O pedido de ajuda feito pelos egípcios à União Soviética de assistência técnica e militar para deter os ataques aéreos feitos pelos israelenses no território egípcio ajudou a dar legitimidade à perspectiva que Kissinger tentava dar ao conflito. Para Jones, as considerações geoestratégicas foram freqüentemente a força motor por trás dos eventos ocorridos no Oriente Médio. Jones afirma que a rivalidade entre as superpotências guiava a visão de Kissinger com relação ao conflito árabe-

³ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.49 Tradução livre: “Colocada sob pressão pelos eventos no Vietnã, a ‘Doutrina Nixon’ reconheceu que os Estados Unidos teriam que pedir a ajuda de aliados regionais para proteger os interesses geoestratégicos americanos. ... Derrotando o Egito e a Síria na Guerra dos Seis Dias, Israel enfraqueceu a influência soviética na região, revelando a fraqueza dos Estados árabes nacionalistas e demonstrou a um potencial patrão superpotência como um poder regional poderia defender interesses americanos sem realmente arriscar vidas americanas.”

⁴ Ver Anexo.

⁵ JONES, D., *op. cit.*, p.50.

israelense, o que fez com que ele valorizasse mais ainda a posição de Israel. “*As a result, all the tension, conflict and friction of the global Cold War became concentrated on the conflicting politics of a region*”⁶.” A lógica de Kissinger segundo o autor era alcançar a segurança internacional através de um concerto de Grandes Poderes que criasse balanços de poder regionais em regiões instáveis do mundo⁷.

Kissinger havia planejado uma estratégia para eliminar a presença soviética do Oriente Médio. Seu argumento era convencer os árabes de que a União Soviética não tinha capacidade de resolver a crise e, portanto, o estabelecimento da paz na região tanto como a devolução de territórios árabes dependiam dos americanos. Ele tentava passar a imagem de que os soviéticos eram os responsáveis pelo impasse nas relações árabe-israelenses. Um sinal de que esse artifício estava dando certo foi quando em julho de 72, apesar da União Soviética continuar equipando e treinando o exército egípcio, Sadat dispensou consultores e técnicos soviéticos do Egito. Kissinger também investiu em políticas complementares de combate aos movimentos árabes apoiados militarmente pela União Soviética e na abertura de um canal de comunicação direto com Sadat que teve início a partir de 1972. Os americanos visualizavam a importância de fortalecer governos árabes moderados que pudessem ser aliados dos americanos no caso de guerra com os governos árabes radicais.

Kissinger também adotou um outro tipo de estratégia para conquistar o Egito como aliado. Em determinados momentos, ele limitava os encontros diplomáticos com Sadat para colocá-lo numa situação de impasse. O início das negociações do Egito com os Estados Unidos foi prolongado para deixar Sadat frustrado até o ponto em que o presidente egípcio resolvesse se afastar de vez dos soviéticos. A intenção de Kissinger era iniciar o processo de paz no Oriente Médio após a realização das eleições israelenses de 30 de outubro de 1973. Para Laurens, essa política de impasse de Kissinger, de adiar o máximo que pudesse as ações diplomáticas na região, teve uma grande responsabilidade no acionamento da guerra de 1973⁸.

⁶ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.48 Tradução livre: “Como resultado disso, toda a tensão, conflito e atrito da Guerra Fria global se tornaram concentradas na política conflituosa da região.”

⁷ Ibid., p.48-49.

⁸ LAURENS, H., *Le retour des exiles*, p.994.

3.1.2. A guerra de outubro de 1973 e negociações de cessar-fogo

No feriado judaico de Yom Kippur, em 6 de outubro de 1973, Síria e Egito lançaram um ataque surpresa contra Israel com o objetivo de recuperar os territórios perdidos na guerra de 1967. Enquanto os egípcios investiam contra as forças israelenses na margem oriental do canal de Suez, os sírios os atacavam em Golã. Os primeiros dias do conflito foram desastrosos para Israel que precisou recorrer à ajuda americana. Com esta, em pouco tempo os israelenses conseguiram recuperar sua desvantagem contando com o reabastecimento de última hora de equipamentos militares e provisões feitas através de uma ponte aérea direta dos Estados Unidos. De acordo com Laurens, essa ajuda aconteceu devido à aliança entre Israel e os Estados Unidos, mas também como resposta às ameaças do governo israelense de usar suas armas nucleares⁹. Para não perder o controle da situação, Kissinger às vezes atrasava a entrega das provisões a Israel para que a vitória dos israelenses não fosse muito rápida¹⁰. Após o recuo dos sírios em Golã e a interrupção do avanço dos egípcios no Sinai, os israelenses puderam lançar seu contra-ataque atravessando o Suez e até mesmo cercando o terceiro exército egípcio¹¹. Para Hourani as divergências políticas entre o Egito e a Síria durante a guerra também contribuíram para o enfraquecimento de suas posições¹².

Em resposta à ajuda americana dada a Israel, os países árabes produtores de petróleo decretaram um embargo de produção do produto nos dias 16 e 17 de outubro de 1973.

“Os países árabes produtores de petróleo decidiram reduzir sua produção enquanto Israel permanecesse ocupando terras árabes, e a Arábia Saudita impôs um embargo total às exportações para os Estados Unidos e a Holanda, vista como a nação mais favorável a Israel entre os países da Europa Ocidental, e também o centro do mercado livre de petróleo¹³.”

Apesar de tentarem assegurar a sobrevivência de Israel durante a guerra, os americanos não queriam perder as relações que tinham com a Jordânia e a Arábia

⁹ LAURENS, H., *Le retour des exiles*, p. 980.

¹⁰ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.50.

¹¹ LAURENS, H., loc. cit., p. 987.

¹² HOURANI, A., *Uma história dos povos árabes*, p. 418.

Saudita de quem compravam petróleo. Além disso, como o embargo atingia diretamente os países industriais compradores de petróleo os Estados Unidos e a União Soviética tiveram mais uma razão pra se envolverem no conflito¹⁴.

Desde os primeiros dias do confronto as duas superpotências precisaram atuar em conjunto para conseguir um cessar-fogo e iniciar de imediato o processo de paz entre as partes envolvidas. Os americanos aceitaram a cooperação dos soviéticos porque não poderiam intervir sem a presença deles. Mas mesmo tendo que trabalhar com os soviéticos, a intenção de Kissinger era reduzir ao máximo o papel deles durante o processo. A União Soviética acreditava, no início, que seria fácil convencer os egípcios a terminarem a guerra, mas, em reunião com o primeiro-ministro soviético Alexei Kosygin, Sadat deixou claro que enquanto o Egito ainda mostrasse alguma superioridade na guerra, não aceitaria um cessar-fogo imediato¹⁵. Isso levou Brejnev a procurar a cooperação americana. Para Israelyan, os objetivos americanos e soviéticos eram diferentes. Brejnev queria que os Estados Unidos e a União Soviética entrassem num acordo que forçasse Israel a se retirar dos territórios ocupados para acabar com as hostilidades. Kissinger, ao contrário, afirmava que a segurança de Israel poderia ser garantida pelas superpotências. Para Brejnev devolução das terras árabes é que fortaleceria a segurança daquele país e sua própria existência como um Estado soberano. *“We are convinced that, without liberating the Arab lands, one cannot design and establish a durable peace in the region”*¹⁶.

Enquanto agiam para conseguir um cessar-fogo, a União Soviética e os Estados Unidos mantinham em paralelo atividades que estimulavam a continuação da guerra. A União Soviética continuava a enviar suprimentos para o Egito e a Síria em cumprimento de obrigações estabelecidas nos acordos com os dois aliados e, os Estados Unidos continuavam a enviar ajuda militar a Israel. Tanto Brezhnev como Kissinger mantinham em segredo um do outro que se comunicavam freqüentemente com Sadat¹⁷. Com isso, os países árabes acusaram a União Soviética de ignorar suas demandas e negociar com os americanos. O

¹³ HOURANI, A., *Uma história dos povos árabes*, p. 418.

¹⁴ LAURENS, H., *Le retour des exiles*, p.987.

¹⁵ ISRAELYAN, V., *The October 1973 war: Kissinger in Moscou*, p. 248.

¹⁶ *Ibid.*, p.3 Tradução livre: “Nós estamos convencidos de que sem a liberação das terras árabes não se pode estabelecer uma paz durável na região.”

¹⁷ *Ibid.*, p.248.

objetivo de Kissinger nesse momento era negociar em conjunto com os soviéticos somente um cessar-fogo no Conselho de Segurança que apelasse às partes a retornar às linhas que ocupavam antes da guerra. Kissinger não apressava o processo de negociações com a União Soviética por dois motivos. O primeiro era ganhar tempo para permitir a Israel recuperar o *status quo* de antes do início das hostilidades por meios militares¹⁸. E o segundo era deixar o Egito e a Síria serem derrotados para que eles percebessem que mesmo com o apoio militar soviético não conseguiriam ganhar a guerra¹⁹. No entanto, Kissinger não tinha a intenção de negociar uma resolução para o Conselho de Segurança que tivesse uma condenação pelo início das hostilidades porque, como a vitória israelense seria rápida e a derrota árabe já era iminente, não havia necessidade de provocar os egípcios ainda mais.

Quando Sadat rejeitou a princípio a proposta americano-soviética de cessar-fogo, Kissinger acelerou a ajuda dos Estados Unidos a Israel para que o país reforçasse sua ofensiva contra o Egito²⁰. Sofrendo ainda mais os avanços militares de Israel, Sadat precisou então concordar com a negociação de um cessar-fogo. Por exigência dos Estados Unidos, a resolução de cessar-fogo seria negociada a parte do acordo de paz²¹. Com a resolução desvinculada do acordo de paz, Kissinger poderia reduzir o papel dos soviéticos nas negociações que seriam iniciadas após o término das hostilidades. Dessa forma, ele atingiria dois objetivos: diminuir o papel da União Soviética no processo de paz a ser instaurado no Oriente Médio e evitar que os soviéticos obrigassem os americanos a pressionar os israelenses durante a mediação.²²

Com a aceitação do Egito e da Síria do cessar-fogo, no dia 18 de outubro, soviéticos e americanos passaram a discutir o projeto que seria submetido ao Conselho de Segurança. O projeto elaborado por Brejnev continha três pontos: 1) apelo a um cessar-fogo, 2) apelo a uma retirada imediata e programada dos israelenses dos territórios árabes ocupados até a linha demarcada pela resolução 242 do Conselho de Segurança, sendo que essa retirada deveria se dar no prazo mais rápido possível, 3) apelo a reuniões entre as partes supervisionadas pelos

¹⁸ KISSINGER, H., *Les années orageuses*, 1982; p.543.

¹⁹ *Ibid.*, p.580.

²⁰ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.50.

²¹ ISRAELYAN, V., *The October 1973 war: Kissinger in Moscow*, p.248.

²² KISSINGER, H., *loc. cit.*, p.638.

Estados Unidos e União Soviética para instaurar a paz. Mas Kissinger não aceitou o segundo ponto e quis que o terceiro fosse reformulado²³. O secretário americano temia que os soviéticos levassem a resolução do jeito que estava ao Conselho de Segurança porque ela certamente seria aprovada. Nesse caso, os americanos não poderiam se opor usando o veto porque pareceria que não queriam o término do conflito. Para conveniência de Kissinger, o próprio Brejnev convidou Nixon para negociações em Moscou. Assim a proposta não chegaria no momento às Nações Unidas, o que daria tempo a Kissinger de tentar modificá-la.

No dia 20, Kissinger foi a Moscou representando Nixon. Sua intenção era convencer os soviéticos a modificarem o segundo item de sua proposta original. Ele propôs que não se fizesse referência à retirada israelense das fronteiras de antes da guerra de 1967, como o próprio Sadat exigia. Ao invés disso, Kissinger queria que fosse feita uma menção à resolução 242 em geral, sem uma definição concreta da expressão *fronteiras seguras*, presente nessa resolução. “*While the Soviet draft contained a demand for a staged withdrawal of Israeli troops from the occupied Arab territories to the 1967 lines, in accordance with Resolution 242, Kissinger’s proposal called on the parties to begin implementation of Resolution 242 in all its parts*”²⁴.

Os soviéticos aceitaram as modificações de Kissinger que conseguia durante as negociações em Moscou ganhar mais tempo para a ofensiva israelense. Kissinger também avisava Israel do andamento das negociações em Moscou. O texto final da proposta a ser enviada para a ONU foi classificada como resolução 338²⁵ e estabelecia um cessar-fogo imediato e o reconhecimento do papel especial da União Soviética e dos Estados Unidos. A proposta tinha algumas ambigüidades como a expressão *sob os auspícios de*, situada no terceiro parágrafo, que dava margem a uma dupla interpretação por não esclarecer se a União Soviética e os Estados Unidos agiriam apenas como supervisores das negociações ou se também garantiriam a implementação da resolução. Ainda assim ela foi votada no Conselho de Segurança, sendo aprovada no dia 22 de outubro.

De acordo com Israelyan, as concessões feitas por Moscou durante as negociações para que se chegasse a um consenso sobre a resolução 338

²³ KISSINGER, H., *Les années orangeuses*, p.625.

²⁴ ISRAELYAN, V., *The October 1973 war: Kissinger in Moscow*, p.248.

²⁵ Ver Anexo.

assinhalavam uma flexibilidade da antiga postura dos soviéticos. No início dos anos 70, a União Soviética apoiava e encorajava a decisão dos países árabes de não negociar com Israel em função da não devolução dos territórios ocupados. Mas em outubro de 1973 a situação tinha mudado bastante. Os árabes estavam numa posição de barganha melhor do que haviam estado antes. Além disso, o cessar-fogo cancelou o envolvimento militar direto dos soviéticos na guerra que, a princípio, não haviam concordado com a iniciativa árabe de guerra²⁶. Apesar de Sadat ter concordado com o cessar-fogo e acreditar que as superpotências iriam garantir a retirada de Israel dos territórios ocupados após 67, os sírios permaneciam céticos quanto a isso²⁷.

Porém apesar do sucesso comemorado não só em Moscou, mas também em Washington, o cessar-fogo não foi respeitado. Israel, já recuperado e com sua condição de superioridade completamente recuperada, continuou a guerra para se vingar e restaurar sua reputação de invencibilidade. Mas nesse momento a continuação da guerra seria prejudicial à estratégia de Kissinger, que temia que a queda de Sadat levasse algum político ou grupo radical a assumir o poder no Egito, o que eliminaria as chances dos americanos assumirem o processo de paz no Oriente Médio. A derrota iminente do exército egípcio fez com que Sadat apelasse a Kissinger para intervir com os israelenses, o que ele fez de imediato. No dia 24 de outubro, após negociações entre seus membros, o Conselho de Segurança adotou então uma nova resolução, a 339²⁸, que reafirmava o cessar-fogo do dia anterior.

Mas nem a nova resolução foi suficiente para interromper a guerra que piorava a cada dia a situação do exército egípcio, o que fez com que Sadat, além de lançar um novo apelo aos americanos, também pedisse ajuda ao Conselho de Segurança e à União Soviética. Os soviéticos se prontificaram imediatamente a conseguir a aprovação da ONU para o envio de tropas do Conselho de Segurança, incluindo a soviética, para fazer cumprir o cessar-fogo. Como não era do interesse dos Estados Unidos ter tropas soviéticas envolvidas no confronto, que teriam o efeito de legitimar a presença da União Soviética na região, Kissinger se

²⁶ ISRAELYAN, V., *The October 1973 war: Kissinger in Moscow*, p.248.

²⁷ *Ibid.*, p.13.

²⁸ Ver anexo.

mobilizou novamente a tentar dissuadir os israelenses de continuar o combate²⁹. Em resposta a Kissinger, o governo israelense propôs como condição à aceitação da resolução da ONU um plano de retirada em que as forças de Israel se retirariam da margem oriental do canal de Suez e as do Egito da margem ocidental, criando-se em seguida uma zona desmilitarizada de 10 km de cada lado. Esse tipo de proposta nunca seria aceito pelo Egito porque Sadat jamais evacuaria uma região pertencente ao território egípcio e que os próprios israelenses tinham consciência disso. A divulgação da proposta ainda daria razão aos soviéticos para intervirem diretamente no conflito em defesa dos árabes. Kissinger foi obrigado com isso a pressionar os israelenses cujas atitudes começavam a colocar em risco os outros interesses americanos que nesse momento pesavam mais do que a relação com Israel. Sem o apoio dos americanos, os israelenses acabaram cedendo e aceitaram o cessar-fogo.

Com o término do conflito, o Conselho de Segurança adotou então outra resolução, a 340³⁰, que restaurava o apelo a um retorno às linhas do cessar-fogo de 22 de outubro. Também ficou acertado na ONU que se enviaria ao Oriente Médio uma força internacional composta por outros países que não fossem os cinco membros do Conselho de Segurança para monitorar o cessar-fogo.

3.1.3. Negociações entre Israel, Egito e Síria

Contudo antes que o processo de paz pudesse ser finalmente colocado em prática, restava ainda um problema a ser resolvido. Era preciso acabar com o cerco que o exército israelense submetia o egípcio, já em péssimas condições, com falta de suprimentos e um grande número de feridos. Kissinger foi então mais uma vez obrigado a pressionar Israel para permitir que o abastecimento de comida e remédio enviado por Sadat chegasse a seu exército. Não era do interesse americano manter o exército egípcio nessa situação por muito tempo porque isso passava uma imagem de perda de poder de Sadat, deixando o Egito vulnerável a golpes de estado³¹. Com essa questão aparentemente resolvida, no dia 28 de outubro, oficiais egípcios e israelenses se encontraram para discutir aspectos

²⁹ KISSINGER, H., *Les années orageuses*, p.672.

³⁰ Ver Anexo.

militares das resoluções 338 e 339 com a presença de observadores da ONU. O local das discussões seria o quilômetro 101 da rota Cairo-Suez. Apesar de ainda precisar tomar algumas decisões em conjunto com os soviéticos, Kissinger fazia com que eles se tornassem cada vez mais redundantes, aproveitando-se bem da situação para conduzir o processo de paz de acordo com os interesses americanos³².

Assim, no fim de outubro, Kissinger visitou o Egito para dar início à mediação. Dali ele seguiria para Israel e outros países árabes envolvidos nas negociações de paz, colocando em prática o que ficou conhecido como a *diplomacia de ponte aérea*. Essa atividade lhe permitia ampliar seu campo de manobras para desenvolver sua estratégia de conseguir que os disputantes fizessem concessões em troca de outros ganhos resultantes do processo de paz. A estratégia adotada no momento por Kissinger foi a de pequenos passos que consistia na negociação de soluções parciais a questões de disputa bilaterais específicas de forma a evitar um impasse e tornar as questões imediatas mais fáceis de serem tratadas. Esse tipo de política tinha um objetivo contrário à busca de uma solução abrangente em que todas as partes envolvidas na disputa negociariam um acordo conjunto que resolvesse questões pendentes³³.

O encontro de Kissinger no Cairo foi bastante proveitoso para os interesses americanos. O novo ministro das relações externas do Egito, Ismail Fahmy, tinha uma postura mais flexível do que seu antecessor e demonstrou que a intenção dos egípcios era modificar as relações do país com os Estados Unidos e com Israel. Fahmy também deixou claro que a situação dos palestinos não iria interferir nesse novo objetivo³⁴. Mas apesar da abertura aos americanos, Sadat ainda fazia questão que Israel abandonasse as passagens estratégicas de Mitla e Gidi. Em troca da retirada israelense dessas áreas ele se comprometeu com Kissinger a permitir a passagem de carregamentos israelenses através do canal de Suez. Na visita a Israel, o time de negociadores israelenses se recusou a entregar as áreas exigidas pelo Egito, argumentando ao Secretário de Estado que nessa etapa do processo de negociações, ainda era cedo para isso. Os israelenses também fizeram exigências

³¹ KISSINGER, H., *Les années orageuses*, p. 701-702.

³² *Ibid.*, p. 706.

³³ KRIESBERG, L., *Israeli-Palestinian Conflict*, p.37.

³⁴ KISSINGER, H., *loc. cit.*, p. 766.

ao Egito com relação à segurança de Israel. Eles também queriam que os Estados Unidos adotassem duas linhas de conduta que Kissinger considerava contraditórias. Israel era intransigente e se recusava a fazer qualquer concessão aos árabes e queria que estes admitissem a existência de Israel e fizessem a paz com os israelenses. Outra contradição na política israelense era que eles queriam que os americanos os ajudassem a normalizar sua relação com os países árabes, mas ao mesmo tempo temiam a aproximação dos árabes com os Estados Unidos já que assim Israel não seria mais o único aliado americano na região.

Kissinger voltou então ao Cairo para apresentar um plano que tentava conciliar as demandas do Egito por soberania com as garantias de segurança exigidas por Israel. De acordo com ele, o terceiro exército egípcio receberia provisões necessárias para sua sobrevivência. Mas, a retirada israelense não seria feita imediatamente como Sadat havia exigido anteriormente. Ela se daria aos poucos. Depois de conseguir convencer Sadat a aceitar o plano, e principalmente esse ponto mais complicado, Kissinger enviou representantes da equipe americana a Israel para que Golda Meir também o aprovasse. A garantia de Kissinger para a primeira-ministra aceitar seu plano era de que os americanos se comprometeriam a vetar qualquer futura resolução da ONU que exigisse um retorno às linhas de 22 de outubro. Com a aceitação de ambas as partes a proposta se tornou conhecida como o Acordo de Seis Pontos do Quilômetro 101 que Egito e Israel assinaram em 11 de novembro. Nesse acordo o Egito conseguiu a garantia de reabastecer seu exército, que ainda permanecia sob o cerco dos israelenses, além disso, contaria com a segurança de uma presença internacional em seu território. Israel obteve a liberação de prisioneiros de guerra que estavam no Egito e uma atenuação de pressões feitas pelos egípcios para retornar à linha de 22 de outubro. Os sírios não assinaram o acordo porque nessa época sua participação nas negociações de paz ainda não estava certa. Mas Kissinger tinha planos futuros de também encaixar a Síria no processo de paz com Israel assim que os sírios se tornassem mais receptivos à mediação americana como os egípcios.

Com essa primeira vitória alcançada no processo de paz, Kissinger passou a se dedicar a uma iniciativa maior que envolveria vários países árabes e Israel. A idéia era realizar uma conferência internacional sediada em Genebra. Por contar com a participação de quase todos os envolvidos na questão da paz no Oriente Médio, a conferência teria como objetivo encontrar uma solução abrangente. O

evento, co-presidido pelos Estados Unidos e a União Soviética e sob organização da ONU, formalizaria o quadro jurídico das negociações de paz no Oriente Médio. Apesar de estar investindo numa conferência multilateral, o propósito de Kissinger era utilizá-la como um quadro em que seriam operadas negociações diplomáticas bilaterais³⁵. Ao encarregar os jordanianos de participar de Genebra como porta-voz dos palestinos, Kissinger cumpria dois de seus objetivos. O primeiro era agradar ao Rei Hussein, aliado dos americanos, que havia cortado relações com Yasser Arafat e expulsado a OLP do país quando ela tentou dominar a Jordânia³⁶. O segundo era excluir os palestinos de participarem do processo de paz já que estes ainda não reconheciam Israel. Durante a guerra de outubro de 1973, Arafat enviou uma mensagem a Kissinger demonstrando seu desejo de que a OLP fosse incluída nas negociações de paz planejadas para depois do fim do conflito. Na época, o secretário de Estado ignorou a mensagem e não deu resposta³⁷. A única concessão que Kissinger estava disposto a fazer a Arafat era mencionar a questão palestina, como os próprios países árabes haviam pedido também, na carta-convite à conferência. Mas, com a ameaça de Israel de não participar da conferência de paz de Genebra se isso fosse feito, Kissinger acabou tendo que convencer os árabes a desistirem dessa idéia, usando a desculpa de que a menção do assunto num estágio inicial de conversações poderia arruinar as chances de progresso.

Em dezembro de 1973, Israel e vários países árabes, como Egito, Jordânia e Síria se encontraram em Genebra para negociar. Os assuntos prioritários escolhidos pelos participantes a serem discutidos seriam as retiradas dos territórios sírio e egípcio. A participação dos Estados Unidos havia sido requerida pelo Egito e pela Síria que, no momento, acreditavam que a influência americana sobre Israel fosse lhes trazer vantagens. Os sírios não participaram da primeira rodada de negociações porque só iriam para a conferência depois que os israelenses se retirassem dos territórios ocupados durante a guerra.

Para Laurens, a Conferência de Genebra mostrou que os países árabes estavam prontos para negociar com Israel. O autor afirma que fora as duas

³⁵ KISSINGER, H., *Les années orangeuses*, p. 928.

³⁶ Em 1970, o exército jordaniano e grupos de guerrilha palestino que queriam tomar o poder na Jordânia se enfrentaram no país. O governo da Jordânia conseguiu acabar com a tentativa dos palestinos e restaurar seu domínio no país.

³⁷ KISSINGER, H., loc. cit., p.581-582.

grandes questões em suspenso – a natureza da paz que deveria levar a uma normalização total das relações entre o Estado hebreu e seus vizinhos árabes, e as reivindicações territoriais de Israel que se recusava a voltar atrás das linhas de antes de junho de 1967 – *le plus grand obstacle à paix réside dans la non-reconnaissance du fait palestinien par les israéliens et le refus des Palestiniens d'admettre la légitimité israélienne*³⁸. Já para Hourani, o fracasso da Conferência resultou no fato de que os Estados Unidos tentaram excluir a União Soviética a todo custo do Oriente Médio, apoiaram Israel política e militarmente e deixaram a OLP de fora das discussões³⁹.

3.1.4. Acordo de retirada entre Israel e Egito

Em janeiro de 1974, enquanto a conferência de Genebra não mostrava resultados muito positivos, Kissinger se lançou de novo na *diplomacia de ponte-aérea* entre Israel e Egito para tentar conseguir a assinatura de um novo acordo. Apesar das divergências entre as partes serem consideráveis, e do fato de Israel passar por um processo de eleições, o secretário de Estado acreditava no sucesso da mediação.

Ao chegar em Israel, Kissinger pôde tomar conhecimento do primeiro plano de retirada a ser aprovado pelo gabinete israelense. A autoria era do ministro da defesa Moshe Dayan. De acordo com ele, o Egito ficaria com o território conquistado na guerra, uma linha situada em torno de seis a dez quilômetros ao leste do canal de Suez. Isso significava o abandono por Israel de sua cabeça de ponte da margem ocidental. No plano também era proposta a criação de cinco zonas onde entrariam em vigor medidas de restrição em termos de armamentos e que se estenderiam em 24 quilômetros. No Sinai, os dois campos seriam separados por uma zona tampão das Nações Unidas que cobriria de seis a dez quilômetros. A primeira linha israelense ficaria a oeste das colinas do Sinai.

³⁸ LAURENS, H., *Le Retour des Exilés*, p.994 Tradução livre: “o maior obstáculo à paz está no não-reconhecimento dos palestinos pelos israelenses e a recusa dos palestinos de admitirem a legitimidade israelense.”

³⁹ HOURANI, A., *Uma história dos povos árabes*, p.419.

Além disso, Dayan exigia que nenhum tanque egípcio permanecesse na margem oriental do canal⁴⁰.

Como o plano quase não levava em consideração os interesses egípcios e era de autoria única de Dayan, foi combinado que Kissinger não daria crédito único ao ministro pelo plano porque acreditava que o Egito o aceitaria mais facilmente se ele parecesse ser “*d’inspiration américaine plutôt que de passer pour un pur produit des exigences d’Israel*”⁴¹. Mesmo mentindo com relação à autoria do plano, Kissinger não conseguiu convencer facilmente os egípcios a aceitá-lo porque os israelenses não iriam se retirar dos trechos estratégicos de Mitla e Gidi. Como Kissinger havia apresentado o plano como a última oferta dos israelenses, e com medo de colocar em risco sua relação com os Estados Unidos, o Egito acabou por concordar em deixá-lo dessa forma.

Em 18 de janeiro de 1974, Egito e Israel assinaram um acordo de retirada de forças que foi chamado de Sinai I⁴². Os israelenses se retiraram de alguns quilômetros do canal de Suez enquanto que os egípcios deveriam se contentar com uma presença militar simbólica no Sinai. O Sinai I não era considerado pela partes como um acordo de paz final. Ele constituía um primeiro passo em direção a uma paz durável conforme estava previsto pela resolução 338 do Conselho de Segurança e o quadro de referências da conferência de Genebra. Para garantir a implementação dos acordos e evitar possíveis violações, Kissinger forneceu ajuda financeira aos dois países.

3.1.5. Acordo de retirada entre Israel e Síria

Tendo como modelo o acordo de retirada com o Egito, Kissinger se engajou em conversações com os sírios esperando também conseguir que eles assinassem um acordo com os israelenses. Como os países árabes produtores de petróleo queriam que os Estados Unidos conseguissem também um acordo sírio-israelense, Kissinger colocou a retirada do embargo como condição para atuar novamente como mediador. Havia um número menor de territórios a serem

⁴⁰ KISSINGER, H., *Diplomacia*, p.984.

⁴¹ *Ibid.*, p.986 Tradução livre: “de inspiração americana em vez de passar por mais um produto das exigências de Israel.”

⁴² LAURENS, H., *Le retour des exilés*, p.997.

negociados e o Golã tinha uma importância estratégica bem maior do que o Sinai por estar próximo de colônias israelenses muito povoadas. Kissinger pretendia fazer com que a Síria devolvesse os prisioneiros de guerra israelenses, assim como o Egito havia feito, em troca da retirada no Golã. Mas, logo de início as negociações chegaram a um impasse com a recusa dos dois lados em fazer concessões. Kissinger precisou ganhar mais tempo para agir porque o fracasso dessa mediação implicaria na permanência do embargo. Para isso contou com o apoio de Sadat que não queria que as negociações da Síria com Israel fracassassem para não ficar com a imagem diante dos outros países árabes de que havia feito tantas concessões aos americanos que fora o único governante a conseguir assinar um acordo com Israel. Fazendo com que representantes de Israel e da Síria fossem a Washington negociar, Kissinger convenceu a Arábia Saudita e a Jordânia de que as negociações lá poderiam ser mais frutíferas e que desse modo os dois países não precisariam mais manter o embargo.

Porém as negociações nos Estados Unidos não andaram tão bem como Kissinger previa. Os israelenses mais uma vez propuseram um plano que jamais seria aceito pela outra parte. Os sírios não se deixavam influenciar tão facilmente como os egípcios. Ao perceber que o impasse já durava há muito tempo e que as duas partes não cediam só através da persuasão, Kissinger resolveu ameaçá-las com o uso de sanções. Acreditando nas ameaças do secretário de que não conseguiriam sair do impasse de outra forma que não fosse a guerra, os dois países aceitaram fazer as concessões necessárias para o acordo planejado pelos americanos e o assinaram em 31 de maio durante a Conferência de Genebra. Com o acordo⁴³ os israelenses se retiraram do Golã de uma distância pouco atrás das linhas que ocuparam na guerra de outubro de 1973. Em 18 de março de 74, Kissinger conseguiu que o embargo do petróleo fosse finalmente retirado.

3.1.6. Novas negociações de Kissinger no Oriente Médio

Antes mesmo da assinatura do acordo com a Síria, o descontentamento com relação aos responsáveis pela falta de preparo israelense à guerra de outubro havia levado Golda a ser substituída por Itzak Rabin em Israel, em junho de 1974.

Nesse mesmo período, Nixon se demitiu, o que fez com que Kissinger retomasse seu trabalho diplomático somente no outono de 1974, quando Ford assumiu a presidência americana e o nomeou como secretário de Estado. Kissinger partiu mais uma vez ao Oriente Médio com o objetivo de conseguir novos acordos.

Porém, o contexto na região já não estava tão propenso às negociações de paz como quando Kissinger a havia deixado da última vez. Israel e Egito já não queriam fazer mais concessões do que já haviam feito na primeira mediação. Sadat e Rabin não aceitavam as exigências um do outro, sendo que a principal delas se referia à retirada israelense das passagens egípcias. Rabin só aceitava efetuar uma retirada parcial, até as montanhas do Sinai, enquanto que Sadat queria que esta fosse completa.

Além dessa questão, Rabin havia endurecido a política israelense nos territórios ocupados por Israel e conservou o controle da maior parte do Sinai. O objetivo do primeiro-ministro israelense com isso era manter o Egito fora da esfera de influência soviética para tornar seu aparelho militar enfraquecido e se precaver à possibilidade de uma nova guerra já que a Síria continuava sendo a principal aliada dos soviéticos na região. Kissinger não conseguiu resolver o impasse entre Rabin e Sadat e foi obrigado a deixar o Oriente Médio em março sem cumprir seu objetivo. *“Unfortunately, miscalculation and poor timing on the part of the mediator, together with tactical and judgemental errors by the parties, produced a dynamic that could lead only to failure⁴⁴.”*

Mas havia custos tanto para o Egito como para Israel de permanecer num impasse durante muito tempo. A iniciativa para sair dessa situação partiu de Sadat que em junho abriu novamente a circulação marítima do canal de Suez aos israelenses mostrando que estava disposto a negociar. Kissinger se aproveitou da abertura para procurar Sadat para que os dois discutissem uma solução técnica com relação aos problemas da retirada israelense. Como Sadat não queria abrir mão de suas demandas, foi combinado que técnicos militares americanos

⁴³ LAURENS, H., *Le Retour des Exilés* p.998.

⁴⁴ MENDELL, B. & TOMLIN, B., *Mediation in the Development of Norms to Manage Conflict: Kissinger in the Middle East*, p.49 Tradução livre: “Infelizmente, um erro de cálculo e pouco tempo por parte do mediador somados a erros táticos e de julgamento feitos pelas partes produziram uma dinâmica que só poderia levar ao fracasso.”

controlariam as estações de alerta na zona tampão da ONU ao invés dessas ficarem nas mãos dos israelenses⁴⁵.

Mas a proposta acertada com Sadat não agradou os israelenses que quiseram modificá-la. Para que o processo não entrasse de novo num impasse era preciso rearrumar as exigências dos israelenses de forma que elas pudessem agradar Sadat. A equipe israelense formulou um plano que faria com que a presença israelense nos trechos egípcios não fosse mais militar, o que satisfaria o Egito enquanto permitiria que Israel ainda mantivesse o controle dessa área de uma forma não militar. Com as modificações feitas na proposta de Sadat pelos israelenses, Israel poderia ficar com a estação de Umm hashiba e uma estação similar seria construída para o Egito no lado oposto de suas passagens. As duas estações seriam americanas, mas na verdade, estariam equipadas por técnicos egípcios e israelenses e os Estados Unidos ainda construiriam mais quatro estações nas passagens com funcionários americanos trabalhando nelas. Ainda segundo o plano, os Estados Unidos administrariam todas as estações na área. Com a retirada israelense das passagens e dos campos de petróleo que queria, Sadat reforçou seu compromisso com Israel de não recorrer mais à força. Com essa questão das passagens resolvidas, Kissinger trabalhou nos detalhes da limitação de força, supervisão aérea, a natureza das garantias americanas e entendimentos particulares com as partes, o número de postos de alerta equipados por americanos e as condições em que esses técnicos deixariam a área⁴⁶.

Após o consenso entre as partes foi assinado o acordo Sinai II⁴⁷ em Genebra em 4 de setembro de 1975. O Sinai II estabeleceu que os israelenses deveriam se retirar das montanhas do Sinai e dos campos de petróleo. Zonas tampões com presença da ONU e dos americanos nas estações de supervisão também deveriam ser estabelecidas. As partes se comprometeram a não usar a força e o Egito aceitou a passagem de cargas não-militares provenientes ou com destino a Israel pelo Canal de Suez.

O que mais chama a atenção de Laurens nesse acordo foi o memorando em que os americanos se comprometeram a conceder uma importante ajuda

⁴⁵ MENDELL, B. & TOMLIN, B., *Mediation in the Development of Norms to Manage Conflict: Kissinger in the Middle East*, p.50.

⁴⁶ Ibid., p.50.

⁴⁷ LAURENS, H., *Le retour des exilés*, p.1012.

econômica e durável a Israel, para compensar as perdas israelenses com relação ao petróleo após a evacuação do Sinai, e a fornecer armamentos mais modernos e defender Israel em caso de ameaça da União Soviética. No caso de uma conferência, os americanos também se comprometeriam a vetar a presença dos palestinos nas negociações, e a fazer com que as negociações israelenses fossem bilaterais com cada país árabe. A cláusula mais importante era o compromisso dos Estados Unidos de não reconhecer nem negociar com a OLP enquanto que esta não reconhecesse o direito de Israel de existir e não aceitasse as resoluções 242 e 338. Israel receberia dos americanos uma quantia de dois bilhões de dólares por ano⁴⁸.

Já com relação ao Egito, os Estados Unidos só se comprometeram a dar ajuda financeira e se engajar num novo acordo de retirada entre Síria e Israel. O Egito por sua vez, prometeu restringir a propaganda anti-israelense no país e não participar de uma guerra no caso da Síria atacar Israel. Nesse aspecto, os israelenses também haviam se comprometido a não iniciar nenhuma nova guerra. Por fim, o Secretário de Estado assegurou a Sadat que procuraria uma forma de encaixar os palestinos no processo de paz⁴⁹. Com o Sinai II, o Egito foi acusado pela Síria de separar seus interesses dos outros países árabes, principalmente dos palestinos. Os sírios conseguiram se rearmar rapidamente com a ajuda soviética, mas não cortaram a comunicação com os americanos por terem passado a assumir o papel de porta voz dos palestinos⁵⁰.

⁴⁸ LAURENS, H., *Le Retour des Exilés*, p.1014.

⁴⁹ Ibid.; p.1013.

⁵⁰ Ibid., p.1015.

3.2. Análise do Papel do Mediador

A mediação feita pelos Estados Unidos entre Israel, Egito e Síria de 1973 a 1975 inaugurou uma nova tradição da diplomacia americana no Oriente Médio. Feita por uma grande potência e tendo o poder como elemento chave, nessa mediação tradicional os disputantes procuram ou simplesmente aceitam o mediador tendo em vista os benefícios que conseguirão através dele. Com seu poder e influência ele proporcionará às partes aquilo que elas esperam em troca de sua disposição para negociar. De acordo com o modelo geoestratégico no qual se baseia, a mediação tradicional conserva os interesses de uma estrutura global de poder. Os mediadores trabalham com a pressão política para forçar as partes a um acordo.

No caso estudado a escolha dos Estados Unidos se deu devido às circunstâncias e também pela falta de um outro ator que tivesse as condições necessárias para saber conduzir as negociações no pós-guerra de 1973. Os americanos acabaram sendo requeridos pelos três atores ligados ao processo para atuarem como mediador. O fato do conflito entre árabes e israelenses ser considerado como uma disputa típica da Guerra Fria entre as duas superpotências restringia a solução de qualquer crise aos Estados Unidos e ou à União Soviética⁵¹. A ONU nesse caso só conseguiu intervir como auxiliar através da coordenação da força internacional do Conselho de Segurança. Ela não fez parte da mediação porque não era interesse dos Estados Unidos que isso acontecesse. A estratégia de Kissinger não poderia ser colocada em prática se as Nações Unidas agissem como mediador.

Israel não tinha outra opção de mediador fora os americanos. Além de já usufruírem de uma ligação especial com os Estados Unidos, eles se julgavam isolados internacionalmente. Sabiam que não poderiam contar com os europeus e a ONU porque ambos já os haviam condenado várias vezes pelo uso da força contra os árabes. Os soviéticos nunca seriam aceitos para exercer esse papel porque pertenciam ao bloco inimigo dos americanos e conseqüentemente dos israelenses. Já o Egito e a Síria eram aliados da União Soviética e contavam com a ajuda dela para se equipar militarmente. Mas nos últimos anos essa ajuda não vinha sendo de acordo com o esperado pelos países árabes. A insatisfação abriu

um espaço na relação dos países árabes com a União Soviética que os americanos souberam aproveitar muito bem para seduzir Sadat e ir conquistando-o aos poucos como aliado. Os sírios, não desejavam tanto construir uma ligação próxima com os americanos como os egípcios, mas acabaram tendo que aceitá-los ao perceberem que eles já tinham o domínio da situação e também porque Sadat, através da influência de Kissinger, os tentava convencer disso. Conforme a relação com os árabes se solidificava, a influência soviética no Oriente Médio ia enfraquecendo. Quanto mais as falhas da União Soviética apareciam, ficava mais fácil para os Estados Unidos convencerem os árabes da incapacidade dos soviéticos e da vantagem de se tornarem aliados dos americanos.

Os acordos do Sinai I e II estabeleceram as bases para os Acordos de Camp David de 1978. Para Hourani, essa mediação mostrou que:

embora os Estados Unidos não permitissem que Israel fosse derrotado, nem eles nem a URSS permitiriam que o Egito tampouco o fosse, e não desejavam que a guerra se intensificasse a ponto de arrastá-los. Dentro de poucos anos, porém, tornou-se claro que o que poderia ter parecido uma declaração de independência política e econômica foi na verdade um primeiro passo para uma maior dependência em relação aos Estados Unidos⁵².

A partir desse momento o Egito passou a se tornar cada vez mais dependente dos Estados Unidos. Além de estreitar os laços com os americanos, o país também iniciou uma nova forma de relacionar-se com os israelenses. Com o reconhecimento de Israel, o Egito deixou de ser um obstáculo às pretensões israelenses. Tendo uma relação oficializada com os americanos e os israelenses, os egípcios não poderiam mais brigar com a mesma intensidade pela causa dos palestinos que ainda permaneciam no limbo do não-reconhecimento. Ficava ainda mais complicado para o país associar sua imagem com os palestinos que ainda não reconheciam Israel e nem eram reconhecidos por este e pelos Estados Unidos. Deslumbrados com sua nova condição de aliado americano, os egípcios acabaram aceitando os termos dos acordos e suas conseqüências sem contestar o alto preço que estariam pagando.

Os dois acordos do Sinai tiraram o Egito do que Jones caracteriza como a equação árabe-israelense causando problemas no nível regional do Oriente Médio. Ao retirar o Egito da balança de poder do conflito árabe-israelense, a política

⁵¹ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.139.

⁵² HOURANI, A., *Uma história dos povos árabes*, p.419.

geoestratégica de Kissinger encorajou as forças israelenses na região que se opunham aos direitos nacionais dos palestinos.

“(...) Although Kissinger’s policy ate away only at the often illusory structures of Arab unity, the balance of power in the region tilted decisively in Israel’s favour with the removal of Egyptian power and the continued and massive economic and military support granted to Israel by its geostrategic patron”⁵³.

Para o autor, a mediação de Kissinger só serviu para reproduzir uma situação histórica em que os grandes poderes interferiram na dinâmica de conflitos regionais tornando-os um instrumento de sua estratégia geopolítica. As tensões regionais foram exacerbadas ao invés de resolvidas⁵⁴. Outra consequência negativa para o autor dessa mediação foi que atividades de atores regionais como a OLP (Organização pela Libertação da Palestina) passaram a ser tratadas como uma questão de segurança global, o que tem dificultado bastante o progresso político no nível regional na Palestina⁵⁵.

3.2.1. O comportamento de Kissinger como mediador tradicional

Aproveitando-se da ausência e falta de participação de Nixon no momento por seu envolvimento em questões internas americanas, Kissinger pôde ter o controle total sobre a mediação. O presidente e outros políticos americanos que chegaram a participar também do processo tiveram pouca influência sobre sua conduta, o que o torna unicamente responsável por ela. Mais tarde, Ford também pouco se manifestou deixando o secretário de Estado tomar as principais decisões e guiar o processo. Desde que recebeu a pasta do Oriente Médio, antes mesmo de se tornar secretário de Nixon, a estratégia elaborada por Kissinger em meio a disputa da Guerra Fria era conquistar dos soviéticos o Oriente Médio como área de influência para os americanos. A melhor forma de atingir isso era fazendo com que os americanos conduzissem um processo de mediação da forma como queriam na região. Assim, Kissinger também estaria alcançando dois objetivos

⁵³ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.52 Tradução livre: Embora a política de Kissinger rompesse somente as estruturas ilusórias da unidade árabe, a balança de poder na região pesou definitivamente a favor de Israel com a remoção do poder egípcio e o contínuo e massivo apoio militar e econômico dado a Israel por seu patrão geoestratégico.

⁵⁴ Ibid., p.53.

⁵⁵ Ibid., p.52.

através de uma única ação porque poderia proteger os interesses israelenses melhor do que qualquer outro mediador.

De acordo com a mediação tradicional, o mediador se envolve na mediação visando conseguir algo em troca. Sua motivação para atuar como mediador são seus objetivos pessoais. Ele pode se engajar numa disputa por motivos expansionistas como para aumentar seus recursos, influências e poder⁵⁶. Portanto é válido que Kissinger tenha se oferecido para mediar o processo de paz entre árabes e israelenses com a intenção de realizar seus objetivos. Como os objetivos do mediador tradicional são os de seu próprio Estado⁵⁷, e os grandes poderes intervêm para promover seus interesses nacionais⁵⁸, o intuito da mediação acaba sendo concretizar as metas do Estado encarregado pela mediação. No caso dos Estados Unidos, sua atuação como mediador é determinada pela política externa.

Naquele momento, os Estados Unidos precisavam eliminar a presença da União Soviética do Oriente Médio para terem a região como área de influência. Era necessário também construir uma relação com governos árabes, considerados como moderados pelos americanos e que demonstrassem a intenção de trocar a aliança com os soviéticos pela dos Estados Unidos. Nesse aspecto, o Egito era o país que melhor se enquadrava nesse critério devido à vontade de Sadat de se aproximar dos americanos. A retirada do embargo de petróleo imposto pelos países árabes também era fundamental. Outro objetivo dos Estados Unidos ao assumirem o papel de mediadores era preservar Israel de sofrer perdas durante a mediação. Outro ator como os próprios soviéticos que conduzisse uma mediação entre árabes e israelenses não seria tão condescendente com as exigências feitas pelo país.

Do mesmo modo que a mediação tradicional permite que o mediador dê prioridade a seus objetivos pessoais, o modelo de mediação tradicional também justifica as atitudes adotadas pelo mediador em função de seus interesses. Sendo assim, todas as atitudes de Kissinger são justificadas. Kissinger pôde então assumir a autoria do plano de Dayan porque seria mais fácil de convencer os egípcios a aceitá-lo. Para Kriesberg, como o mediador tem que facilitar a

⁵⁶ KLEIBOER, M., *Understanding success and failure of international mediation*, p.370.

⁵⁷ BERCOVITCH, J. & SCHNEIDER, G., *Who mediates?* p.147.

⁵⁸ KLEIBOER, M., loc. cit., p.380.

negociação, é justificável que ele assuma como sua uma proposta feita por um dos adversários⁵⁹. O raciocínio do autor também justifica que Kissinger ao transmitir os argumentos e posições de uma parte a outra, desse uma versão elaborada por ele mesmo ao invés do que o que as próprias haviam dito.

A manipulação faz parte do comportamento do mediador segundo autores que estudam a mediação tradicional como Kriesberg e Bercovich. Suas atividades se encaixam nas estratégias classificadas pelos autores de manipuladoras. Kissinger manipulou as partes em vários momentos como para convencê-las a respeito de sua credibilidade. Como a credibilidade se baseia em grande parte na percepção dos envolvidos, é preciso que o mediador saiba como influenciar e manipular a imagem que as partes têm dele. Mesmo que esta tivesse sido questionada tanto por egípcios e sírios como pelos israelenses, na maior parte do tempo as duas partes principais, Egito e Israel, confiaram que Kissinger iria conseguir os ganhos que cada uma delas almejava. O Egito e a Síria precisavam acreditar que ele fazia o possível para conseguir concessões dos israelenses. E Israel também precisava acreditar que ele conseguiria concessões dos egípcios e dos sírios e protegeria os interesses israelenses. As três partes acabaram sendo convencidas a acreditar na imagem confiável de Kissinger⁶⁰. Mas estavam dispostas a deixá-lo realizar seus interesses se elas mesmas também conseguissem realizar o delas. Ao colocar Sadat num impasse para que este se afastasse dos soviéticos e se tornasse mais receptivos aos americanos, Kissinger usou a limitação como fonte de influência para atingir seu objetivo.

A relação especial dos Estados Unidos com Israel não impediu que os egípcios e sírios os aceitassem como mediador acreditando que através dela, conseguiriam pressionar os israelenses. Num primeiro momento a mediação foi feita em conjunto com os soviéticos, mas com o tempo a ausência da União Soviética foi aumentando e os americanos foram ganhando a confiança dos árabes enquanto conseguiam cada vez mais ter o controle da situação. A aceitação dos americanos como mediadores se deu, como já foi mencionado, pelo contexto, mas também por outros fatores. Além do fato de que Síria e Egito esperavam que a ligação com Israel fosse usada pelos americanos para conseguir algumas concessões deste, a ajuda financeira prometida também contava.

⁵⁹ KRIESBERG, L., *Formal and quase-mediators in international disputes*, p.25.

Com relação aos ganhos obtidos pelas partes, pode-se observar que os acordos trouxeram vantagens para Israel, Egito e Síria e todos os três receberam ajuda financeira para colocá-los em prática. Mesmo querendo favorecer Israel e agindo de acordo com os interesses israelenses, Kissinger sabia que os sírios e os egípcios precisavam conseguir algumas vantagens com a mediação. Também era preciso que os árabes tivessem algum tipo de lucro com o processo para que numa futura mediação os americanos voltassem a ser aceitos como mediadores. Os ganhos com a mediação assegurariam isso. Mas esses ganhos não foram iguais entre elas porque a preocupação dos americanos era favorecer Israel durante a mediação. O que fez com que os israelenses saíssem ganhando mais do que os egípcios e sírios. No modelo de mediação o mediador consegue ganhos pessoais mas é preciso que todas as partes também tenham ganhos. Touval e Zartman afirmam que a mediação não tem o objetivo de que só uma parte ganhe⁶¹. No entanto, não há uma especificação com relação aos ganhos das partes. O modelo não esclarece se os ganhos devem ser proporcionais entre as partes. Portanto, o fato de muitos autores como Jones afirmarem que Israel obtinha muitos benefícios com as mediações americanas e os árabes tinham prejuízo, não significa que o comportamento do mediador tradicional não esteja de acordo com o que ele deve ser⁶².

Da mesma forma, o uso da pressão por Kissinger foi bem maior com relação a Sadat do que com Golda Meir. Mas isso também é permitido ao mediador tradicional. Os israelenses só foram pressionados em momentos em que poderiam arriscar os interesses americanos. Como por exemplo, quando Israel não respeitou o cessar-fogo declarado pelo Conselho de Segurança, o secretário de estado foi obrigado a forçar os israelenses a saírem do impasse que haviam causado. Por mais que Israel fosse aliado dos Estados Unidos e que Kissinger tentasse sempre preservá-lo e ajudá-lo, o interesse americano tinha prioridade à relação com os israelenses. Na mediação para o acordo do Sinai II, Kissinger tornou a pressionar os israelenses porque a posição de Rabin era muito rígida e se este não cedesse um pouco não teria sido possível negociar.

⁶⁰ KISSINGER, H., *Les années orageuses*, p.1163.

⁶¹ TOUVAL, S. & ZARTMAN, I. W., *International Mediation in the Post-Cold War Era*, p.432.

⁶² JONES, D., *Cosmopolitan Mediation*, p.52.

É claro que essa pressão aos israelenses não foi feita de uma forma tão dura que pudesse prejudicar a relação americano-israelense. Em muitas oportunidades, Kissinger chegou a usar mais de persuasão do que de pressão para fazer com que os israelenses cedessem quando era necessário. A persuasão não deixa de ser uma das formas de influência do mediador tradicional, porém bem mais branda. O uso da persuasão e influência dos americanos já havia começado a partir da sua própria escolha como mediador por terem conseguido convencer os árabes de que saberiam atuar muito melhor do que os soviéticos. Kissinger não chegou a aplicar sanções aos disputantes. Ele os ameaçou algumas vezes em situações de impasse para que estes, ao perceberem que não conseguiriam continuar o processo de paz, fossem mais flexíveis para ceder ao que ele queria.

Kissinger também preservou os egípcios como fazia com os israelenses. Mas seus motivos para isso diferiam. A proteção de Israel era praticamente obrigatória por este ser aliado dos americanos. Kissinger tentou preservar o exército egípcio quando ele ficou sob o cerco de Israel e corria o risco de ser eliminado. Isto porque a consequência do fracasso e extermínio do exército egípcio teria sido uma perda de prestígio e poder de Sadat, tornando seu governo vulnerável a golpes por parte de extremistas que não dariam aos americanos a mesma abertura que o presidente egípcio já vinha dando desde quando aceitou se comunicar secretamente com Kissinger e decidiu dispensar os consultores soviéticos. Sua expectativa então era de que os americanos fossem lhe dedicar uma prioridade maior do que os soviéticos.

Com base no que foi exposto nesse capítulo pode-se afirmar que o comportamento de Kissinger como mediador foi condizente com o modelo de mediação tradicional. Apesar dos efeitos negativos na política do Oriente Médio, e dos povos árabes principalmente, resultantes de sua atuação durante o processo, as ações de Kissinger são admitidas pela mediação tradicional.

O próximo capítulo estudará os Acordos de Camp David realizados em 1978. Os Estados Unidos continuam sendo o mediador representado pelo presidente Carter. Camp David foi o processo de mediação seguinte à mediação de 1973 a 1975, estudada nesse capítulo. Alguns autores a caracterizam como uma extensão da mediação de Kissinger. Os atores envolvidos, além dos americanos continuam sendo Israel e Egito. Nela, os palestinos tem uma participação um pouco maior do que tiveram na mediação anterior.