

4 Mediação dos Acordos de Camp David

4.1. Contexto histórico

A mediação realizada pelo secretário de Estado americano Henry Kissinger entre Israel, Egito e Síria, de 1973 a 1975, deu início à presença dominante americana no processo de paz no Oriente Médio. Esta mediação resultou em três tratados assinados entre Israel e os dois países árabes; os acordos Sinai I e II entre Israel e Egito e o acordo de retirada entre Israel e Síria. A assinatura dos tratados foi considerada uma primeira iniciativa em direção à normalização entre os dois países árabes e Israel. No entanto, após a assinatura do acordo Sinai II em setembro de 1975, as partes não colocaram em prática seus compromissos, Israel intensificou a colonização dos territórios ocupados e o processo de paz no Oriente Médio voltou a ficar estagnado.

4.1.1 O período após a primeira mediação americana

O Oriente Médio enfrentava essas circunstâncias quando o democrata Jimmy Carter assumiu a Presidência dos Estados Unidos em novembro de 1976. Sua intenção era retomar o processo de paz, dando continuidade a ele e procurando resolver o que o mediador anterior, Henry Kissinger, não havia conseguido. Além da paz entre árabes e israelenses, outras preocupações do novo governo continuavam a ser a segurança israelense, a influência soviética, as importações de petróleo e os direitos humanos¹. Mas havia uma diferença. Carter e sua equipe de política externa queriam conduzir as negociações de forma diferente de Kissinger. A antiga política de *pequenos passos e uma questão de cada vez* não seria mais usada. Era preciso se ter uma perspectiva mais ampla e encontrar uma solução global para o Oriente Médio que envolvesse todos os

¹ CARTER, J., *Keeping the faith*, p.279.

atores e seus contenciosos. Foi com essa visão que Carter organizou em conjunto com os soviéticos e a ONU uma nova conferência de paz em Genebra. Rabin e Sadat foram convidados, assim como Hussein e Assad. A OLP se apresentou de novo como o único representante legítimo do povo palestino. De fato, na décima terceira Conferência Nacional Palestina em 20 de março de 1977, a organização já havia mostrado a vontade de constituir um Estado palestino e de se engajar no processo de negociações. Em março de 1977, o próprio Carter se mostrou receptivo à idéia, pronunciando-se a favor de um lar para os palestinos². Em paralelo a isso, nas eleições israelenses de 17 de maio de 1977, os trabalhistas perderam para o Likud de Menahem Begin. O programa do novo governo tinha posições bem mais duras com relação aos árabes do que o Partido Trabalhista.

4.1.2. A segunda conferência de Genebra

Em consultas com os soviéticos, Carter conseguiu uma declaração comum entre as duas superpotências em 1 de outubro de 1977 que serviria como base do processo de paz. A declaração compreendia as seguintes questões: retirada das forças armadas israelenses dos territórios ocupados no conflito de 1967, a solução da questão palestina, incluindo a garantia dos direitos legítimos do povo palestino, o fim do estado de guerra e estabelecimento de relações pacíficas normais fundamentadas no reconhecimento mútuo dos princípios de soberania, integridade territorial e independência política. Para evitar uma repetição do que havia ocorrido na conferência de 1973, os países árabes insistiram em ter acordos adiantados com base no princípio da retirada israelense para as demarcações de antes da guerra de 1967³. Mas os israelenses não concordaram com essa condição e ainda fizeram algumas exigências como a recusa de negociar com representantes da OLP. Begin manteve a mesma postura de Rabin de não querer negociar com os palestinos em Genebra. Carter estabeleceu então que seriam constituídos cinco grupos de trabalho: quatro (Egito, Jordânia, Síria e Líbano) tratariam de questões de forma bilateral com Israel e o outro do futuro da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Mas havia divergências entre os próprios países árabes com relação à forma

² LAURENS, H., *Le retour des exilés*, p.1028.

³ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.122.

de negociações determinada por Carter. O Egito queria delegações nacionais separadas para negociar questões bilaterais. Já a Síria e a Jordânia preferiam uma delegação árabe única⁴.

Em pouco tempo as negociações entraram num impasse e havia indícios de que a conferência de Genebra mais uma vez não teria sucesso. Os soviéticos e a OLP também passaram a questionar a legitimidade do processo de Genebra. As razões para isso segundo o próprio Carter eram que, apesar das questões discutidas serem complexas, acabavam sempre incidindo em três problemas; segurança israelense, a quem pertencia a terra e direitos dos palestinos. Nesse sentido, nenhum dos participantes estava disposto a ceder para o outro lado⁵.

4.1.3. A visita de Sadat a Jerusalém e suas conseqüências

Duvidando que as negociações de Genebra fossem sair do impasse, os egípcios procuraram em segredo os israelenses com a intenção de conseguirem um acordo bilateral. Essa atitude é explicada pela posição peculiar em que o Egito se encontrava na época. Apesar de já ter dois tratados do Sinai assinados com os israelenses, o país continuava participando do boicote árabe que impedia qualquer comércio ou comunicação com Israel e o canal de Suez ainda estava fechado aos navios israelenses. O Egito passava por problemas econômicos, principalmente com a ruptura da aliança com a União Soviética, pois o país deixou de receber ajuda por parte dos soviéticos. Para Armstrong, os custos de um impasse eram altos para o Egito. Nesse momento de crise econômica, era mais do que necessário que o país recuperasse totalmente a região do Sinai para não perder o rendimento de petróleo. Além disso, o estado contínuo de beligerância fazia com que o setor militar consumisse grande parte dos recursos nacionais já que o Egito na época não recebia mais nenhum apoio militar como já havia tido dos soviéticos. A pressão de outros países árabes como a Síria sobre Sadat também dificultava ainda mais a situação⁶. O conflito de 1973 já tinha mostrado que a guerra não era a solução que resolveria a situação do Egito. O próprio boicote de petróleo feito

⁴ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.122.

⁵ CARTER, J., *Keeping the faith*, p.280.

⁶ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.61.

pelos países árabes não conseguiu ter o efeito de enfraquecer a relação dos Estados Unidos com Israel.

O melhor para o Egito então era voltar a negociar com Israel. A oferta feita pelo deputado egípcio Hassan Tuhami a Moshe Dayan era a troca de paz por territórios árabes ocupados. Esses contatos preliminares com Dayan mostraram que as propostas egípcias tinham chances de serem bem recebidas. O que encorajou Sadat a visitar Jerusalém, em 9 de novembro de 1977. Seu raciocínio é bem definido por Laurens quando diz que “*si l’Égypte prenait la direction du processus de paix, elle en serait récompensée et pourrait devenir à la place d’Israël le principal atout stratégique des États-Unis dans la région*”⁷. De acordo com Kriesberg, Sadat duvidava da probabilidade de sucesso de uma paz abrangente através da Conferência de Genebra e por isso agiu sozinho, sem mesmo consultar os outros países árabes⁸. Em Jerusalém o presidente egípcio fez um discurso sobre a paz, pedindo que a barreira psicológica entre israelenses e palestinos fosse quebrada. Sadat estava disposto a normalizar as relações entre o Egito e Israel em troca de uma retirada total israelense dos territórios egípcios e da auto-determinação palestina na Cisjordânia e na Faixa de Gaza. .

O gesto de Sadat aumentou a simpatia dos americanos por ele, preocupando os israelenses que teriam por sua vez, que dar uma resposta positiva a Sadat para não passarem a imagem de contrários a paz⁹. Na época, Israel se encontrava numa situação de grande dependência dos Estados Unidos. A ajuda financeira americana era necessária para manter empreendimentos no país como seu sistema de defesa. A atitude de Sadat também chocou os países árabes como o Iraque e a Síria que a rejeitaram. Eles acabam por conseguir a aprovação de sanções contra o Egito, o que levou à ruptura das relações diplomáticas entre o país e seus adversários árabes¹⁰. Assim, o Egito ficou isolado no mundo árabe.

Outro efeito da visita de Sadat foi fazer com que a opinião pública internacional percebesse Israel como o responsável pela obstrução do processo de

⁷ LAURENS, H., *Le retour des exilés*, p.1028 Tradução livre: “se o Egito tomasse a direção do processo de paz, seria recompensado e poderia se tornar, no lugar de Israel, o principal recurso estratégico dos Estados Unidos na região.”

⁸ KRIESBERG, L., *Mediation and Transformation of the Israeli-Palestinian conflict*, p.378.

⁹ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.61.

¹⁰ LAURENS, H., loc. cit., p.1035.

paz, fazendo com que a pressão sobre o país crescesse¹¹. A solução encontrada pelos israelenses foi apostar numa nova estratégia. Nessas circunstâncias eles não poderiam resolver suas questões com o Egito através da guerra porque isso só pioraria a imagem do país. Fazendo a paz só com os egípcios, eles diminuiriam seu isolamento econômico e diplomático. E pelo menos nesse momento não precisariam negociar com os outros países árabes. Por isso, os israelenses aceitaram discutir com os egípcios. Os americanos iriam acompanhar essas discussões, mas sem ter autoridade sobre elas porque Begin queria negociar diretamente com os egípcios sem os Estados Unidos como intermediários¹².

Foram marcados dois encontros, em Ismailia, no Egito, e em Jerusalém. Em resposta à concessão de normalização total feita por Sadat, Begin propôs um plano de autonomia administrativa para a população árabe da Cisjordânia e Gaza. O plano previa a eleição de um conselho administrativo a ser estabelecido em Belém, com jurisdição em várias áreas com exceção da segurança e ordem pública que permaneceriam sob autoridade israelense, alguns refugiados seriam aceitos de volta e a questão da soberania nos territórios ficaria em aberto, mas a presença de forças israelenses neles seria certa. Embora o plano tivesse muitas deficiências, representava uma flexibilidade no posicionamento dos israelenses. Nos dois encontros foi estabelecido que dois comitês de negociações seriam compostos, um político que seria realizado em Jerusalém e outro militar que seria feito no Cairo para discutir questões de defesa. Além disso, também haveria encontros entre os ministros do exterior de Israel e Egito, Moshe Dayan e Mohamed Ibrahim Kamel¹³. Porém, já no primeiro dia de negociações, Sadat se ofendeu com a postura israelense durante as conversas no comitê político e ordenou à delegação egípcia que abandonasse o evento. Problemas também surgiram no comitê militar, mas os americanos, que também participavam dele, conseguiram que as negociações durassem um pouco mais do que as do comitê político. No início de fevereiro as negociações estavam bloqueadas. Depois disso, Sadat ainda chegou a se encontrar com o ministro da defesa Ezer Weizman e Dayan também se reuniu com Kamel. Mas os encontros não tiveram resultados positivos que retomassem a iniciativa de paz lançada por Sadat.

¹¹ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.62.

¹² PRINCEN, T., *Camp David: Problem-Solving or Power-Politics as usual?*, p.60.

¹³ ARMSTRONG, T., loc. cit., p.123.

Com o impasse, os próprios membros do Congresso Americano tentaram fazer com que Carter desistisse da idéia do processo de paz no Oriente Médio. Mas em julho, Carter decidiu fazer uma última tentativa convocando Begin e Sadat para um encontro em Camp David, residência de verão dos presidentes americanos, no mês de setembro. Dessa vez, o controle sobre as negociações ficaria nas mãos dos americanos porque Carter iria assumir o papel de mediador. Os três líderes ficariam isolados durante um período indeterminado de tempo. Carter também decidiu que a imprensa ficaria de fora para evitar declarações que se publicadas, seriam difíceis de serem mudadas.

4.1.4. Negociações em Camp David

No início de setembro as delegações israelense e palestina chegaram a Camp David para que no dia 5 as negociações para a paz já tivessem início. Foi estabelecido que Carter e todos os negociadores deveriam, antes que as negociações começassem, tentar entender as questões que estavam em jogo e procurar soluções para elas. Cada uma das duas partes iria apresentar uma proposta aos americanos que as combinariam numa formulação de compromisso¹⁴. A equipe americana e o próprio Carter ficariam responsáveis por apresentar os argumentos de um lado ao outro. O presidente americano pretendia convencê-los de que precisariam fazer concessões para que as negociações progredissem.

No primeiro dia de negociações, Carter confirmou o que já previa sobre as intenções do primeiro-ministro israelense. Begin não apresentou nenhuma nova proposta e permaneceu apegado às mesmas posições de antes. Sua estratégia era conseguir em Camp David um acordo só de princípios gerais que serviria de base para negociações futuras entre os ministros da defesa e do exterior de Israel e Egito. Ele também queria que Carter mantivesse o compromisso conseguido com o presidente Ford de que os israelenses tivessem acesso a qualquer proposta americana antes dos egípcios¹⁵. Justificando que os problemas de segurança de

¹⁴ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.124.

¹⁵ CARTER, J., *Keeping the faith*, p.333.

Israel aumentariam com a possibilidade de um ataque por parte dos árabes, o primeiro-ministro afirmou a Carter que não seria possível uma retirada total israelense da Cisjordânia. Por essa mesma razão, as colônias israelenses no território entre Gaza e o Egito também eram uma questão de segurança para os israelenses. No final dessa primeira conversa em Camp David, Carter se encontrava um tanto desapontado por Begin não ter apresentado nenhuma nova proposta. A interpretação dada à resolução 242 pelos israelenses também continuava problemática. Enquanto que para os árabes a aplicação da resolução significava que as terras ocupadas por Israel depois da Guerra de 1967 não pertenciam aos israelenses, para Begin, Israel tinha o direito de ocupar aquele território em sua própria defesa¹⁶. O único progresso conseguido por Carter com Begin foi dissuadir o primeiro-ministro de que ele e Sadat deveriam resolver as questões principais em Camp David e não deixá-las para que outros as resolvessem no futuro.

Já a proposta feita por Sadat continha demandas do Egito e dos países árabes. Deixando claro que o Egito fazia questão de que Israel devolvesse todo o seu território, Sadat culpava Israel por todas as guerras entre os dois povos, exigia indenizações dos israelenses pelo uso de terras ocupadas e pelas retiradas de petróleo de poços egípcios, pedia o retorno sem restrições de todos os refugiados para a Cisjordânia, a retirada das forças israelenses às linhas de antes da guerra de 1967 e que os israelenses permitissem aos palestinos formar sua própria nação e terem controle sobre Jerusalém Oriental. Carter considerou as exigências egípcias um pouco radicais. Na verdade, o plano tinha um objetivo político porque a intenção de Sadat não era fazer todas aquelas exigências. Ele sabia que mesmo que exigisse um mínimo dos israelenses, Begin de qualquer maneira iria forçá-lo a fazer concessões. Então era preferível que ele fingisse a princípio que sua intenção era conseguir tudo o que pedia no plano. Além disso, Sadat também tinha partido para Camp David com esse plano mais duro para acalmar os árabes que o criticavam por estar negociando separadamente com Israel¹⁷. Ele prometeu a Carter que no decorrer das negociações faria algumas modificações que agradariam aos israelenses como o estabelecimento de relações diplomáticas completas com Israel, incluindo fronteiras abertas a troca de embaixadores. Carter

¹⁶ CARTER, J., *Keeping the faith*, p.337.

concordou em não revelar a estratégia de Sadat. Armstrong considera essa estratégia de Sadat falha porque Begin usou a aparente inflexibilidade de Sadat para demonstrar que fazia mais concessões do que o Egito e, portanto, todas as propostas israelenses deveriam ser aceitas¹⁸.

Com as propostas dos dois lados apresentadas, os dois líderes se reuniram com Carter para discutir, enquanto que negociadores da equipe americana se encontravam com membros das delegações egípcia e israelense para resolver outros assuntos. Os americanos também já começavam a preparar os termos de um possível acordo a ser assinado. Begin, já informado sobre o plano egípcio, o havia recusado. Para tentar quebrar um pouco a irredutibilidade do Primeiro-Ministro antes do encontro com Sadat, Carter mostrou as desvantagens que Begin teria se o Egito deixasse Camp David, como lidar com outros países árabes que seriam mais duros do que Sadat. Na conversa, Begin e Sadat foram firmes em suas posições. O Egito queria que Israel retirasse suas forças militares do Sinai e do Líbano e acabasse com assentamentos israelenses na Cisjordânia, em Gaza e no Sinai. Alegando como sempre a segurança de Israel e seus cidadãos, Begin se negava a dismantelar seus assentamentos e se retirar dos territórios. Durante o encontro, Carter não interferiu muito porque queria agir como um facilitador, procurando só corrigir as declarações de desconfiança feitas entre as duas partes¹⁹.

Ao final da discussão Carter definiu quais as questões principais a serem negociadas se baseando na posição de cada parte. As questões eram: a desmilitarização do Sinai, os assentamentos israelenses na Cisjordânia, Gaza e no Sinai, um Estado independente palestino, a permanência de forças de defesa israelenses em algumas áreas da Cisjordânia e Gaza, o término da autoridade militar israelense na Cisjordânia e em Gaza e a devolução de poder aos palestinos, a natureza da autonomia completa para os palestinos prometida por Israel, as declarações de soberania conflitantes sobre a Cisjordânia, a possibilidade de divisão de Jerusalém e como seria administrada, uma definição final de paz, final do embargo contra Israel, melhoria do comércio, abertura das fronteiras, reconhecimento diplomático e troca de embaixadores refugiados, aeródromos no Sinai, a participação da Jordânia e outros países árabes em futuras negociações

¹⁷ PRINCEN, T., *Camp David: Problem-Solving or Power-Politics as usual?*, p.60.

¹⁸ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.125.

¹⁹ CARTER, J., *Keeping the faith*, p.353.

sobre administração de territórios e por fim tratados de defesa mútua, que poderiam chegar a envolver os Estados Unidos²⁰.

Com as questões definidas, Carter pode trabalhar com a ajuda de outros membros da equipe americana numa proposta a ser apresentada às duas delegações. Seu objetivo era planejar um acordo que resolvesse os obstáculos que restavam entre Begin e Sadat. As resoluções da ONU serviram como referência para a proposta que continha itens que Carter considerava atrativos como acesso livre de navegação aos israelenses pelo Suez e a retirada em fases de Israel do Sinai. Mas nela também foi incluída a opinião americana sobre questões mais controversas como a participação da Jordânia e dos palestinos como parceiros iguais a Israel e Egito em futuras negociações e a aplicação da resolução 242 da ONU para determinar o status permanente da Cisjordânia. Prevendo uma reação negativa por parte dos israelenses, Carter decidiu não incluir a questão da retirada dos assentamentos israelenses do Sinai e um congelamento dos outros que estavam na Cisjordânia e Gaza até que todas as negociações estivessem completas. Isso foi uma tática sua de negociação²¹.

Com as propostas prontas, Carter as apresentou primeiro a Begin como havia prometido. Como previsto Begin não admitiu o texto da ONU que tratava da inadmissibilidade de aquisição de territórios por guerra. Devido à postura inflexível de Begin com relação a esse ponto, Carter concordou em fazer algumas modificações na proposta. Os poucos progressos conseguidos eram em geral feitos através de Dayan, o ministro da defesa Ezer Weizman, e Aharon Barak, advogado e membro da Corte Suprema israelense, mas quase nunca de Begin²². Ao tomar conhecimento da proposta americana revisada pelos israelenses, Sadat não aceitou alguns pontos a princípio como o de que a retirada dos israelenses do Sinai se daria em três anos e não em dois como ele queria. Mas Carter conseguiu persuadi-lo a aceitar esse ponto e o fato de que a questão de Jerusalém, que era a mais espinhosa de todas porque os países árabes muçulmanos tinham muita expectativa em torno dela, não foi incluída no plano americano.

Porém, mesmo com os progressos que foram feitos, duas questões ainda permaneciam problemáticas: a natureza da autonomia palestina e os

²⁰ CARTER, J., *Keeping the faith*, p.354-355.

²¹ *Ibid.*, p.371.

²² *Ibid.*, p.356.

assentamentos no Sinai²³. Como Sadat já tinha sido muito condescendente com várias exigências dos israelenses e, mesmo as que tinham sido feitas por Carter, não iria abrir mão de sua posição sobre os assentamentos. Com o impasse, a delegação americana chegou a escrever o esboço de um discurso que Carter faria no Congresso americano justificando a falta de sucesso nas negociações. A pressão internacional e do próprio Congresso sobre Carter para que Camp David desse algum resultado era enorme. A situação piorou quando Sadat tomou a decisão de deixar os Estados Unidos. Mas Carter conseguiu persuadi-lo novamente de que iria tentar mais uma vez convencer os israelenses a aceitarem a posição egípcia sobre os assentamentos. Carter temia que se Sadat deixasse Camp David, poderia se reaproximar da União Soviética e de árabes considerados radicais. Ao conversar com Sadat, Carter mostrou as desvantagens para o Egito de não aproveitar aquele momento para concluir um acordo de paz e que a partida de Sadat poderia prejudicar a relação entre o Egito e os Estados Unidos²⁴.

Em nova conversa com Begin, Carter só conseguiu convencê-lo a aceitar a demanda de Sadat sobre os assentamentos prometendo que todas as outras questões seriam acertadas de acordo com a posição de Israel. Carter acreditava que os assentamentos eram o suficiente para agradar Sadat que abriria mão do resto²⁵. Foi acertado então que a frase sobre inadmissibilidade de ganhos territoriais por guerra da resolução da ONU seria retirada do texto da proposta americana²⁶. Alguns termos no texto israelense também foram modificados para o que Israel queria. O termo usado nos textos americano e egípcio era Cisjordânia, mas no israelense a palavra foi substituída por Judéia e Samaria. Da mesma forma também, os termos palestinos árabes foram modificados no texto em hebraico enquanto que no original eram palestinos ou povo palestino.

Com esses obstáculos ultrapassados, a delegação americana pode trabalhar nos termos finais do acordo. Terminada a parte em Camp David, três meses mais tarde, as negociações foram finalizadas em Washington. Os ministros de Relações Exteriores de Israel e do Egito foram os responsáveis por liderar suas delegações. Essas negociações foram feitas sem divulgações à mídia e sem a presença do

²³ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.125.

²⁴ CARTER, J., *Keeping the faith*, p.392.

²⁵ *Ibid.*, p.396.

²⁶ *Ibid.*, p.387.

próprio Carter. Nessa época, as partes já haviam concordado com a estrutura do acordo, mas ainda faltava assinar o próprio. Porém, antes disso, ainda era preciso resolver três questões que permaneciam como motivos de controvérsias. A primeira se referia à relação entre um tratado de paz e uma paz abrangente. Israel se recusava a concordar em marcar uma data específica para finalizar as discussões sobre a autonomia dos palestinos que o Egito queria. A segunda questão era concernente à etapa da normalização das relações egípcio-israelenses. Enquanto que o Egito queria a normalização total das relações com Israel somente quando a retirada tivesse sido completa, os israelenses queriam que isso ocorresse logo após a assinatura dos acordos. E a terceira era a demanda de Israel de que o tratado de paz especificasse que este tinha precedência sobre os acordos de defesa egípcios com outros Estados árabes no caso de uma guerra árabe-israelense²⁷.

As negociações em Washington conseguiram alguns progressos e o próprio Carter decidiu viajar para o Oriente Médio para resolver as questões ainda pendentes. “... *Carter made explicit his expectation that agreement would be reached in this trip, persuading the Israelis to speed up their decision-making procedures*²⁸.” Begin concordou em permitir que os palestinos tivessem atividades políticas pacíficas e aceitou diminuir as restrições ao movimento de habitantes de Gaza e da Cisjordânia. Isso convenceu Sadat a desistir de querer o estabelecimento de um escritório de ligação egípcio em Gaza²⁹.

Os dois foram a Washington em 26 de março para assinar dois acordos de paz. No preâmbulo do tratado as partes demonstraram boa fé em continuar a resolver os problemas que ainda permaneciam. Também foi acertado que Israel apressaria sua retirada do Sinai e o Egito realizaria a troca de embaixadores logo após a finalização desta. Oficiais americanos estariam presentes em Jerusalém e no Cairo para se certificarem da continuação dos esforços de mediação americanos. O primeiro acordo de Camp David firmava a paz entre os dois países e também permitia ao Egito recuperar o Sinai em 1982. O segundo estabelecia um quadro para a conduta das negociações que iriam estabelecer um regime

²⁷ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.126.

²⁸ Ibid., p.127.

Tradução livre: “... Carter deixou explícita sua expectativa de que um acordo teria que ser conseguido nessa viagem, persuadindo os israelenses a apressarem seus procedimentos de tomada de decisão.”

²⁹ ARMSTRONG, T., *Breaking the Ice*, p.127.

autônomo na Cisjordânia e em Gaza. A retirada das forças israelenses do Sinai seria feita em fases durante um período de três anos. A estrutura para o acordo da Cisjordânia e Gaza previa negociações entre Egito, Israel, Jordânia e representantes do povo palestino para resolver essa questão. Durante um período de transição de cinco anos, uma autoridade seria eleita para um autogoverno que iria substituir o governo militar israelense que, por sua vez ficaria com suas forças reduzidas. As negociações para determinar o status final da Cisjordânia e Gaza seriam feitas durante o período de transição. Os refugiados palestinos poderiam ser admitidos nos territórios durante o período de transição através de uma comissão especial com representantes do Egito, Israel, Jordânia e o autogoverno. Sadat concordou com a exigência de Begin de que os dois acordos seriam separados. Não haveria nenhuma ligação entre eles para que o progresso com relação à autodeterminação palestina não fosse considerado uma condição legal para a implementação do tratado de paz³⁰. Os israelenses escreveram uma carta de intenções desvinculáveis aos americanos que facilitou a disputa sobre a contínua construção de assentamentos na Cisjordânia. Armstrong analisa que:

the subsequent implementation of the terms of the treaty despite the failure of the autonomy talks shows that the treaty was what the Israelis essentially desired and the Egyptians had hoped to avoid: a treaty on bilateral issues leading to a bilateral normalization of relations. Final accord was reached by Sadat conceding all but a fig leaf on the Palestinian issue (accepting the intent to begin negotiations on this matter within a year without any clear linkages between an Egyptian-Israeli treaty and the implementation of an autonomy process in the West Bank and Gaza) and Begin agreeing to submit the question of the Sinai settlements to the Knesset³¹.

Mesmo com isso tudo resolvido, Begin anunciou que iria expandir as colônias israelenses na Cisjordânia e que também pretendia mudar seu escritório para

³⁰ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.24.

³¹ ARMSTRONG, Tony, *Breaking the ice*, p.127 Tradução livre: “a implementação subsequente dos termos do tratado, apesar das falhas das conversas sobre autonomia, mostra que o tratado era o que os israelenses desejavam essencialmente e o que os egípcios esperavam ter evitado: um tratado de questões bilaterais levando à normalização bilateral das relações. Um acordo final foi alcançado por Sadat ao conceder quase tudo com relação à questão palestina (aceitando o intuito de iniciar negociações sobre esse assunto dentro de um ano sem nenhuma ligação clara com o tratado egípcio-israelense e a implementação de um processo de autonomia na

Jerusalém oriental. Sua justificativa era de que ele precisava acalmar alguns de seus aliados políticos que estavam se voltando contra ele³². Begin enfrentava a oposição de políticos israelenses para aprovarem o acordo. Já Sadat tinha que lidar com uma pressão muito maior por parte dos países árabes como o Iraque e a Síria. Muitos deles foram contrários à negociação do Egito com os israelenses, até mesmo a Arábia Saudita que a princípio havia se mostrado favorável. Os árabes conseguiram a aprovação de sanções contra o Egito e romperam as relações diplomáticas que tinham com o país, deixando-o isolado no Oriente Médio. Os soviéticos também foram contra os acordos e alegavam que os israelenses tinham ganhado tudo e Sadat e os árabes não ganharam nada. Brezhnev já havia deixado de cooperar com Carter quando as negociações se tornaram bilaterais porque preferia que as negociações fossem no formato da Conferência de Genebra.

Parte do acordo concernente a Egito e Israel definiu a relação futura entre os dois países e foi colocado em prática. O Egito recuperou seu território de Israel e ajudou a melhorar a posição americana no mundo árabe, Israel ajudou Carter a melhorar sua imagem política domesticamente. Israel passou a ter relações normais com o país árabe mais forte em termos econômicos e militares. No entanto, o que se referia à Cisjordânia e Gaza e às negociações envolvendo os palestinos não foi aplicado. A questão palestina continuou a ser debatida somente nos foros internacionais como os da ONU e a exclusão dos palestinos fez com que a questão continuasse sendo uma das principais reivindicações a agitar a política do Oriente Médio em relação ao Ocidente.

Cisjordânia e em Gaza) e Begin concordando em submeter a questão dos assentamentos do Sinai a Knesset.”

³² CARTER, J., *Keeping the faith*, p.408.

4.2. O significado dos acordos e suas conseqüências

Alguns autores como Armstrong e Jones acreditam que Camp David reduziu a possibilidade de se chegar a um acordo de paz abrangente no Oriente Médio. O conflito árabe-israelense foi dividido em questões menores ao invés de ter todos os seus aspectos resolvidos. Como por exemplo, o conceito de um Estado palestino foi reduzido a vários graus de autonomia que na fase de implementação nem foram colocados em prática. Isso foi feito para que se conseguisse em pouco tempo um acordo entre egípcios e israelenses que na época nem estava maduro o suficiente para ser concluído. O que aconteceu na mediação de 1973-1974, tornou a ocorrer em Camp David³³.

Observando-se a atuação dos principais atores envolvidos no processo, fica claro que Israel nunca quis um acordo abrangente que o obrigasse a fazer muitas concessões aos países árabes e por isso preferia negociar separadamente com cada um deles. Carter no início do processo tinha a expectativa de encontrar uma solução global para o Oriente Médio e por isso sua primeira investida foi a Conferência de Genebra. Mas com os obstáculos encontrados como a pressão que sofria por parte de Israel, do Egito e dentro de seu próprio país para que conseguisse logo um resultado concreto, ele acabou desistindo e optando por conseguir um acordo só entre os dois países.

De acordo com Armstrong, Sadat ao resolver partir para Jerusalém não desconsiderava a idéia de ainda conseguir uma solução abrangente. Mas as pressões geradas por sua iniciativa criaram a necessidade de resultados tangíveis, levando o Egito a se concentrar no que seria alcançável e não no ideal³⁴. Nesse caso, o alcançável era um acordo bilateral com Israel, seus outros planos ficavam com isso cada vez mais remotos. Por isso os países árabes foram contra Camp David, censuraram a posição do Egito pela assinatura dos acordos e acabaram por boicotar o processo. A Síria e a Jordânia se sentiram prejudicadas porque o acordo dificultava que os dois países negociassem um retorno de seus próprios territórios ocupados. Depois da devolução do Sinai, Israel acreditava não ter mais obrigações de fazer devoluções de terras aos árabes.

³³ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.17.

³⁴ *Ibid.*, p.17.

O tratado de paz entre Egito e Israel também acabou não tendo nenhum impacto na questão palestina. Como os termos do segundo acordo referentes aos palestinos não saíram do papel, eles foram alienados do processo de paz assim como já tinham sido na mediação anterior de Kissinger. Tanto Israel e os Estados Unidos como o Egito tiveram sua parcela de contribuição para que isso acontecesse. Armstrong afirma que apesar da recuperação dos territórios árabes como o Sinai e Golã e da resolução da questão palestina serem objetivos pan-árabes, Sadat, tanto em ações como no seu próprio discurso, demonstrava mais do que Nasser que sua maior prioridade era os interesses egípcios³⁵. Com o decorrer das negociações, Sadat foi cada vez mais cedendo às exigências israelenses e deixando os interesses palestinos de lado. Ao se ver em situações em que precisaria optar entre ganhos para o Egito ou para os palestinos, ele sacrificou os palestinos em nome de seu próprio país. Armstrong também ressalta que fazendo um acordo com Israel através de Washington, o Egito conseguia uma espécie de cobertura diplomática para quebrar o princípio árabe de não reconhecer Israel³⁶.

Já para os israelenses os acordos foram bastante lucrativos. As concessões feitas ao Egito foram compensadas com o fato dos dois acordos não terem ligação, desvinculando Israel de mais concessões. Segundo Armstrong:

Israel faced Arab states grown diplomatically stronger with the oil weapon on the one hand and an existentially threatening rupture with the United States on the other. Sacrificing some occupied land to achieve peace with Egypt was the only plausible escape from the growing pressures short of a return to the 1967 borders³⁷.

Para o autor, o acordo com o Egito e a devolução do Sinai liberaram de certa forma os israelenses a continuarem com sua política de anexação da Cisjordânia. A concessão do Sinai fez com que a pressão para se comprometer em outras questões não fosse tão forte. Os acordos separados deixaram a Cisjordânia

³⁵ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.88.

³⁶ Ibid., p.84.

³⁷ Ibid., p.135 Tradução livre: “Israel via os estados árabes se tornarem mais fortes diplomaticamente com a arma do petróleo por um lado e por outro havia uma ameaça de ruptura com os Estados Unidos. A única forma de escapar das constantes pressões com relação a um retorno às fronteiras de 1967 era sacrificar algumas das suas terras ocupadas para atingir a paz como Egito.”

e Gaza de fora do processo de paz³⁸. Além disso, com o Egito relativamente satisfeito com o acordo e afastado do conjunto árabe, seria pouco provável que o país entrasse num novo conflito contra Israel.

Muitas das críticas feitas a Sadat têm como base o fato de que ele poderia ter conseguido mais ganhos para o Egito, os outros países árabes e os palestinos que ele representava no momento. Ismail Fahmy, ex-primeiro-ministro egípcio que se demitiu quando Sadat foi a Jerusalém, observa que “*Sadat’s initiative and the subsequent agreements closed the door on much more promising prospects of a Geneva conference and achieved highly unsatisfactory terms for Egypt*”³⁹. Sadat deveria ter procurado agir junto com os outros árabes e não isoladamente porque dessa forma o Egito se enfraqueceu para exigir concessões de Israel e ceder facilmente com a pressão de Carter.

Os israelenses acreditavam a princípio que a mediação americana não seria necessária e não esperavam que os americanos encontrassem uma solução porque eles mesmos pretendiam fazer isso. Para Israel, quanto menor a interferência externa durante o processo de paz, melhor. Mas quando as negociações diretas estagnaram e os Estados Unidos e os árabes tentaram prosseguir através da Conferência de Genebra, Israel quis que os americanos tivessem um papel maior. Segundo Tom Princen, eles queriam que os Estados Unidos “*could throw its weight behind Israel to guarantee its security should concessions be necessary. Later, when a treaty was at hand, Israel wanted the US to assume responsibility for there being no abrogation of the treaty we (israelis) would sign with Egypt*”⁴⁰. Para o autor, desde as visitas de Sadat a Jerusalém e Begin ao Egito as principais barreiras entre as duas partes já haviam sido quebradas e só restava a Carter trabalhar os detalhes finais do processo⁴¹.

³⁸ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.62.

³⁹ Ibid., p.17 Tradução livre: “a iniciativa de Sadat e os acordos subsequentes fecharam a porta a uma perspectiva mais promissora da Conferência de Genebra e alcançaram termos altamente insatisfatórios para o Egito.”

⁴⁰ PRINCEN, T., *Camp David: Problem-Solving or Power-Politics as usual?*, p.60.

Tradução livre: “pudessem jogar seu peso sobre Israel para garantirem sua segurança no caso de concessões serem necessárias. Mais tarde, quando um tratado estava próximo de ser conseguido, Israel quis que os Estados Unidos assumissem a responsabilidade do tratado assinado pelos israelenses com o Egito não ser anulado.”

⁴¹ PRINCEN, T., *Camp David: Problem-Solving or Power-Politics as usual?*, p.60.

4.3. Análise do comportamento de Carter como mediador

Em geral, os acordos de Camp David foram considerados como bem-sucedidos e grande parte desse sucesso foi creditado a Carter. A assinatura dos acordos entre Egito e Israel aumentou a popularidade do Presidente que sofria pressões por parte do Congresso americano para conseguir um acordo árabe-israelense e lidava com a expectativa também por parte da comunidade internacional para isso. Esperava-se que Carter desse continuidade ao processo de paz iniciado nas duas gestões que o antecederam e que consolidasse mais a presença dos Estados Unidos no Oriente Médio.

Para Heikel o sucesso com os acordos de Camp David não foi suficiente para agradar Carter com relação ao que foi conseguido⁴². O presidente foi frustrado pelo governo do Likud por não poder apoiar a proposta egípcia de criação de um Estado palestino⁴³. No entanto, a postura rígida do governo de direita israelense de não aceitar a autodeterminação palestina era previsível. Então cabia a Carter pressionar mais Begin e a delegação israelense para conseguir concessões que favorecessem os palestinos no processo de paz. Para Princen, Carter também ficou insatisfeito com sua atuação. O Presidente não queria agir como um mediador tradicional por ter aversão a jogar duro, barganhar e fazer pressão. Princen afirma que Carter se via como um facilitador neutro. Seu objetivo era encontrar uma solução para o conflito porque assim acreditava que as partes cooperariam facilmente. Para surpresa de Carter nem Egito nem Israel reagiram da forma que previa⁴⁴.

A intenção de Carter ao assumir a presidência americana era buscar uma solução abrangente para o Oriente Médio. Mas o impasse nas negociações de Genebra somadas à iniciativa de Sadat de buscar um acordo bilateral com Israel levaram Carter a investir numa mediação só entre os dois países. Convidando os dois para Camp David, Carter excluía completamente a União Soviética de continuar a participar do processo de paz.

No início das discussões de Camp David, Carter planejava encaixar as demandas feitas pelos egípcios com relação aos palestinos nas negociações. Mas o

⁴² HEIKEL, *Secret Channels*, p.251, apud. JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.51-52.

⁴³ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.51-52, p.52.

⁴⁴ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.60.

processo em Camp David não foi tão fácil de ser conduzido quanto Carter esperava e corria riscos de acabar num novo impasse. Para que isso não acontecesse, o presidente foi assumindo cada vez mais o objetivo dos mediadores americanos de ter como meta conseguir um acordo entre as partes, não importando muito se as partes estavam dispostas a se comprometer com ele e se nem todos os envolvidos saíam ganhando com ele. Na fase final das negociações Carter se deixou intimidar por Begin. Ele não foi firme o suficiente para exigir a inclusão da resolução 242 da ONU nos acordos e uma ligação entre os dois. É claro que somada a isso está a aceitação fácil de Sadat de que se fosse feito assim. Sadat de início sempre fazia muitas exigências, mas depois acabava abrindo mão delas. Como o acordo com Israel já estava de certa forma garantido, assim como a devolução do Sinai foi mais fácil então para Sadat esquecer das exigências dos palestinos. Na verdade essa sua postura era mais comodista porque no fundo ele não tinha a intenção de prejudicar os palestinos. Mas naquele momento das negociações, Sadat preferiu agir assim contando com a boa vontade de Israel para deixar os palestinos se incluírem em negociações futuras. Como o próprio Sadat cedeu com essa questão, Carter também não usou a pressão necessária para influenciar Begin.

Durante todo o processo de Camp David Carter nunca deixou de ser um mediador tradicional. Ele forneceu ajuda financeira às partes, usou estratégias incrementais que segmentavam o conflito em questões menores, e estratégias manipuladoras, usando sua influência para persuadi-las, e quando isso não funcionava utilizava seu poder para pressioná-las. Na facilitação as partes têm contato através de workshops em que conhecem mais sobre as posições e identidades do outro. Em Camp David, Carter deixou egípcios e israelenses isolados e não promoveu um contato maior entre as partes. Na maioria das vezes ele mesmo e a equipe americana transmitiam os argumentos dos israelenses para os egípcios e vice-versa. Como a política externa americana determina a atuação de seus mediadores, Carter mais cedo ou mais tarde teria que assumir um papel de acordo com o cargo que ocupava e o país ao qual pertencia.

Carter não podia fugir da mediação tradicional. Ele representava os Estados Unidos, e seria muito complicado para um mediador americano ter um comportamento de facilitador. Os próprios disputantes esperavam essa postura dele. Tanto Egito como Israel tinham expectativas, criadas em cima da primeira

mediação no Oriente Médio e do papel de Kissinger como mediador, que fez com que esperassem uma determinada atuação por parte dos Estados Unidos. Segundo Princen, israelenses e egípcios acreditavam que as principais negociações eram com os Estados Unidos e não um com o outro⁴⁵. Ambos sabiam que mesmo que Carter não quisesse ter certas atitudes, ele não poderia arriscar a presidência. Um dos motivos que levaram o Egito a aceitar a mediação americana era a expectativa de que os Estados Unidos pressionariam Israel devido à ligação próxima que tinham. Para Princen, Carter só salvou as negociações quando começou a fazer bem o jogo da barganha. Ele ofereceu bilhões de dólares em ajuda e fez ameaças caso as partes não concordassem. *“Just as Kissinger has done, Carter would keep them separate, shuttle back and forth to squeeze out concessions, manipulate where necessary, and, above all, protect US interests”*⁴⁶. Como presidente dos Estados Unidos Carter tinha interesses em mediar o conflito e possuía os recursos necessários para isso como o investimento financeiro que os dois lados almejavam.

Como presidente Carter teria que dar prioridade aos interesses geoestratégicos do governo americano e não aos seus interesses pessoais. Carter até poderia englobar na sua mediação tradicional algumas características da facilitação, mas não poderia transformá-la em facilitação. Mesmo tendo a intenção de conseguir a paz entre árabes e israelense, ele ainda era o presidente de um país com interesses particulares no resultado dessa mediação. Assim como Kissinger, a mediação era uma forma de Carter cumprir os objetivos americanos. As ameaças de um novo embargo de petróleo e o perigo, embora menor nessa época, de retomada da influência soviética na região contribuíam para o investimento americano na mediação. A preservação do Estado de Israel também era um dos interesses americanos.

Como mediador tradicional Carter, além da persuasão, também passou a pressionar as partes para conseguir concessões. Sadat cedeu na maior parte das vezes em que foi pressionado. A própria delegação israelense também se queixava da pressão⁴⁷. Mas Israel, ao contrário do Egito, tinha como contornar a pressão

⁴⁵ PRINCEN, T., *Camp David: Problem-Solving or Power-Politics as usual?*, p.60.

⁴⁶ Ibid., p.64 Tradução livre: “ Assim como Kissinger havia feito, Carter os manteria isolados para conseguir concessões, manipular informações quando necessário e acima de tudo proteger os interesses americanos.”

⁴⁷ Ibid., p.66.

feita por Carter. Segundo Armstrong, os israelenses usavam o lobby dos judeus americanos para pressionar o governo Carter⁴⁸. Carter manteve o compromisso de Ford de que os israelenses teriam acesso às propostas americanas antes dos egípcios. A prioridade dada aos israelenses, que os egípcios não recebiam, faz parte do papel de mediador tradicional. Além dos termos do acordo de paz entre Egito e Israel, os dois países conseguiram a esperada ajuda financeira americana que viria através de investimentos para que o acordo pudesse ser implementado. A discussão feita acima caracteriza o comportamento de Carter como condizente ao de um mediador tradicional.

O próximo capítulo trata da mediação de 1993. Batizados de Acordos de Oslo por terem sido negociados na capital da Noruega, eles foram assinados em Washington pelo primeiro-ministro trabalhista de Israel Itzhak Rabin e Yasser Arafat. Os dois lados se reconheceram através de uma declaração de princípios e foi estabelecida a devolução aos palestinos da maior parte dos territórios na Faixa de Gaza e na Cisjordânia.

⁴⁸ ARMSTRONG, T., *Breaking the ice*, p.93.