

5

O conjunto dos processos de mediação de Madri e Oslo

5.1. Contexto histórico

Antes de discutir os processos de mediação de Madri e Oslo, será feita uma breve apresentação dos principais eventos que marcaram a região entre os acordos de Camp David e o início das negociações de Madri. Os acordos de Camp David de 1978 foram resultado de um longo processo de negociações entre o presidente Anwar Sadat do Egito e o primeiro-ministro israelense Menachem Begin, sob a égide do presidente americano Jimmy Carter. Estes acordos tiveram duas partes distintas. A primeira parte dos acordos de Camp David normalizava a relação entre egípcios e israelenses. Assim, em março de 1979, os dois países assinaram um tratado bilateral que fez com que em 1982 as últimas colônias israelenses do Sinai fossem completamente desmanteladas. Israel evacuou então o Sinai e, o Egito restabeleceu sua soberania sobre o conjunto de seus territórios. Em contrapartida, Israel conseguiu a partir daí estabelecer relações diplomáticas normais com o Egito. Para Alain Gresh, a saída de cena do Egito da frente de resistência árabe contra Israel no Oriente Médio fortaleceu a posição relativa deste último e lhe permitiu poder infringir a segunda parte dos acordos que se referiam aos palestinos e pelos quais estes teriam tido acesso a algum tipo de autonomia¹.

Os americanos já tinham conseguido que Egito e Israel assinassem dois tratados de paz em 1973 e 1975, mas a questão palestina, apesar de ter sido tema presente nas duas mediações anteriores ocorridas no Oriente Médio, em 1973 e 1978, ainda permanecia sem solução. Begin não cumpriu o compromisso com os termos de Camp David que implicariam na transferência de autoridade aos palestinos nos territórios ocupados. Para o primeiro-ministro israelense, concessões que levassem a um futuro Estado palestino não eram do interesse de Israel. A política de assentamentos israelenses na Cisjordânia e em Gaza teve continuidade e a própria OLP acabou se mobilizando contra os acordos. Assim,

¹ GRESH, A., *Israel, Palestine*, p.149.

com exceção do Egito que havia normalizado suas relações com Israel, a segunda parte dos acordos de Camp David foi esquecida e o processo de paz ficou congelado.

5.1.1. Após os acordos de Camp David

A nova administração americana de Ronald Reagan, ao tomar o poder em janeiro de 1980, planejava adiar as pendências do processo no Oriente Médio em função de sua agenda doméstica, mas a eclosão de guerra do Líbano fez com que a atenção dos Estados Unidos se voltasse novamente à questão.

“Racked by civil conflict since 1975, partially occupied by Syrian troops, its government reduced to impotence, its life and society disrupted by the presence of 350.000 Palestinian refugees, and with Palestinian guerrilla forces using its territory as their only available base for raids against Israel, Lebanon had become a microcosm of the larger Middle East conflict.”

Com a colaboração de milícias cristãs, Israel invadiu o Líbano em 1982, com o objetivo de aniquilar as forças palestinas baseadas no país. Ministro da defesa na época, Ariel Sharon foi um dos principais responsáveis pela invasão que resultou no massacre de palestinos em Sabra e Chatila. Após dois meses de confrontos, foi negociado um cessar-fogo através da mediação do enviado especial americano Philip C. Habib. A Arábia Saudita deu assistência à mediação americana porque os Estados Unidos e Israel não negociavam diretamente com a OLP. Com isso a OLP saiu de Beirute e instalou sua liderança na Tunísia. No ano seguinte teve início a retirada israelense do Líbano. No entanto, Israel manteve até 2000 o controle de uma faixa no sul do Líbano, perto da fronteira, com o propósito de defender sua fronteira ao norte.

Outra tentativa de retomar o processo de paz feita pelos Estados Unidos se deu nos anos 80 entre o secretário de Estado americano George B. Schultz e o Rei Hussein da Jordânia. Além de ser uma das partes principais nas negociações à

² TILLMAN, *The United States in the Middle East*, p 37-38 Tradução livre: “Afligida por conflito civil desde 1975, parcialmente ocupada por tropas sírias, com um governo impotente, e suas vidas sociedade dilaceradas pela presença de 350.000 refugiados palestinos, e com forças da guerrilha palestina usando seu território como única base disponível para ataques contra Israel, o Líbano se tornou um microcosmo do conflito mais amplo do Oriente Médio”.

procura de paz com Israel, a Jordânia também atuou como mediadora. Em fevereiro de 1985, ela formou com a OLP uma confederação jordaniana palestina para representar os palestinos durante uma eventual conferência internacional sobre o Oriente Médio. Contudo os esforços para as negociações não conseguiram o resultado esperado por não se chegar a nenhum acordo conclusivo, e no ano seguinte o próprio Rei Hussein rompeu a coordenação conjunta com a OLP. *“Conditions affecting Israelis and Palestinians would have to significantly change for any mediating activity to be effective”³*.

Em 1987, teve início a primeira Intifada nos territórios ocupados por Israel, a Faixa de Gaza e a Cisjordânia. A repressão israelense ao movimento desgastou a imagem de Israel diante da opinião pública mundial e trouxe simpatia à causa palestina principalmente na Europa Ocidental. *“The intifada represented a massive and popular uprising against the continuing Israeli occupation; it also expressed frustration at the failure of the Arab states and the PLO to reach any accommodation with Israel in the years since Camp David”⁴*. No ano seguinte Arafat, em discurso na ONU, renunciou ao terrorismo e reconheceu Israel e as resoluções 242 e 338. Dessa forma, os Estados Unidos aceitaram dialogar com a OLP, postura que foi condenada pelos israelenses.

5.1.2. Condições que levaram à retomada do processo de paz

Alguns acontecimentos do início da década de 90 acarretaram mudanças nas condições internacionais e regionais, contribuindo para acelerar o processo de paz no Oriente Médio. O colapso da União Soviética resultou num enfraquecimento das forças que se opunham à hegemonia americana. Com um maior controle da situação e sem a ameaça dos soviéticos, os Estados Unidos voltaram grande parte de sua atenção aos problemas específicos da região. Os Estados árabes perceberam que não poderiam mais contar com o apoio dos soviéticos para se oporem a Israel e tiveram que procurar uma nova alternativa. Segundo Jones, a primeira consequência dessa nova circunstância política se deu

³ KRIESBERG, L., *Israeli-Palestinian Conflict*, p. 379 Tradução livre: “As condições afetando israelenses e palestinos teriam que mudar significativamente para que qualquer atividade de mediação fosse efetiva.”

⁴ BAR-SIMAN-TOV, Y., *The Arab-Israeli Conflict: Learning Conflict Resolution*, p.87.

com a guerra do Golfo em 90, que demonstrou que os Estados Unidos podiam seguir seus interesses na região sem nenhuma oposição⁵.

O sucesso no confronto com o Iraque ampliou a influência americana na região, tornando os Estados árabes mais receptivos a ela. *“Washington a démontré un engagement sans faille pour préserver la sécurité et l’intégrité territoriale des Etats arabes, sans pour autant manquer à son obligation historique de garantir la sécurité d’Israel”*⁶. Steinberg define esse momento como maduro para a negociação de um acordo de paz. Para o autor assim como os custos altos da Guerra do Yom Kippur levaram seus participantes a procurar o caminho diplomático, a combinação entre a Intifada e a Guerra do Golfo, foram suficientes para que palestinos e israelenses ficassem maduros para aceitar uma solução negociada⁷. Durante a Guerra do Golfo a opinião pública palestina foi em sua maior parte favorável à Saddam Hussein que soube explorar a situação condicionando a retirada do Kuwait à desocupação israelense dos territórios árabes. Tal reivindicação de Saddam Hussein incomodava os americanos. *“Pour les États-Unis, il ne peut être question en aucune manière de lier la question du Koweït à celle des territoires occupés”*⁸.

A ligação entre os palestinos e o Iraque teve início após a expulsão da organização do Líbano em 82. A OLP passou então a procurar o apoio dos iraquianos esperando que esses últimos a ajudassem a se fortalecer contra Israel. A capacidade militar iraquiana poderia desafiar mais o poderio israelense. Durante a primeira Intifada o Iraque deu uma grande ajuda financeira à organização. Bagdá oferecia também proteção a Arafat. O apoio da Arábia Saudita ao Hamas também contribuiu para que a OLP buscasse o apoio iraquiano⁹. Para Laurens, o apoio dos palestinos ao Iraque durante a guerra do Golfo acabou tendo duras conseqüências para os palestinos¹⁰. Assim, a população do Kuwait os acusou de ter colaborado com os iraquianos, e muitos palestinos foram expulsos para a

⁵ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.116.

⁶ STEIN, Kenneth W., *L’administration Clinton et le processus de paix*, p.800. Tradução livre: “Washington demonstrou um engajamento resistente para preservar a segurança e a integridade territorial dos Estados árabes, sem por isso deixar de faltar com sua obrigação histórica de garantir a segurança de Israel.”

⁷ STEINBERG, G., *Israeli Security and the Peace Process*, p.51.

⁸ LAURENS, H., *Le retour des exilés*, p.1108 Tradução livre: “Para os Estados Unidos, não se podia de forma alguma ligar a questão do Kuwait a dos territórios ocupados.”

⁹ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.114-115.

¹⁰ LAURENS, H., *Le retour des exilés*, p.1108.

Jordânia. A posição favorável ao Iraque também teve como consequência o isolamento político de Arafat que perdeu prestígio dentro da própria OLP porque alguns políticos da organização próximos a ele eram contra sua postura pró Saddam¹¹. Isso fez inclusive com que em Madri e mesmo ainda no início das negociações de Oslo os líderes dos territórios ocupados formassem a delegação palestina ao invés da OLP para satisfazer as exigências israelenses.

Outra razão impulsionou palestinos e israelenses ao processo de paz. A ascensão do Hamas na cidade de Gaza, que se encontrava em situação precária, pressionava a OLP e ameaçava o apoio ao Fatah de Arafat. Além do impacto da guerra do Golfo, a economia da cidade sofria com as medidas impostas pelos israelenses como o toque de recolher. Apesar da Cisjordânia também enfrentar problemas semelhantes, a situação em Gaza era muito mais turbulenta por causa do maior número de refugiados que lá viviam, do superpovoamento e de uma maior inclinação dos habitantes da cidade à ortodoxia religiosa. O Hamas – Movimento de Resistência Islâmica – surgiu em 1988 em Gaza de uma organização árabe muçulmana com raízes no nacionalismo egípcio dos anos 20, a Irmandade Muçulmana na Palestina. Fundado pela Arábia Saudita o movimento mantinha bases nas mesquitas e universidades islâmicas da cidade palestina e foi apoiado pelos israelenses e americanos como parte de uma estratégia para enfraquecer a OLP. Mas o controle sobre o grupo foi se mostrando cada vez mais difícil. E nos anos 90 a pobreza e o descontentamento dos palestinos davam mais força ainda para que o movimento de resistência crescesse¹².

O Egito se posicionou favoravelmente à retomada do processo de paz. Para o país, esta era uma oportunidade de reforçar mais a relação com os Estados Unidos e reatar a ligação rompida com o mundo árabe desde Camp David. Segundo Jones os egípcios precisavam que a OLP e Arafat dessem uma legitimidade retrospectiva no mundo árabe aos acordos de 78 dando continuação ao processo de paz com os israelenses, que isolaram o Egito no Oriente Médio durante os anos 80. O Egito então se apresentou como o condutor da diplomacia americana para o governo Bush em sua iniciativa pós-guerra do Golfo¹³. Para os outros Estados árabes, somente uma solução se apresentava naquele momento: se

¹¹ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.115.

¹² *Ibid.*, p.117.

¹³ *Ibid.*, p.120.

aliar aos americanos. A imagem deles tinha ficado desgastada com o apoio que as massas árabes haviam dado a Saddam Hussein durante a guerra. A questão palestina também continuava a mobilizar toda a população árabe. “*These countries found that unless the conflict could be resolved, radical forces in the area would continue to use Palestinian and Arab grievances to destabilize the Middle East*”¹⁴. Já os Estados árabes pró Iraque, como a Jordânia, viram a participação no processo de paz como uma oportunidade de melhorar sua imagem com os Estados Unidos e reforçar a ligação com os americanos e seus aliados árabes para conseguir ajuda financeira americana e árabe. Os sírios e os palestinos também se sentiram encorajados a participar de Madri quando a administração Bush suspendeu a concessão de garantias econômicas a Israel em represália pela contínua construção de assentamentos nos territórios ocupados.

Para Marwan Bishara a necessidade econômica continuava sendo a motivação principal que movia os interesses dos envolvidos a aceitarem negociações de paz¹⁵. A aproximação dos Estados Unidos com os Estados árabes durante a guerra do Golfo fez com que Israel perdesse a posição privilegiada de ser o único aliado estratégico dos americanos. O convite para participar de novas negociações de paz conduzidas pelos Estados Unidos não poderia ser recusado pelos israelenses. Além do mais ficou claro para os israelenses que o problema da água, escassa como outros recursos na região, só seria resolvido através da cooperação regional. Isso influenciou numa mudança gradual da opinião pública israelense que ficou dividida no debate sobre o conflito. Além disso, Israel precisava passar por uma transformação econômica. A imigração de judeus soviéticos e argelinos no início da década de 90 criava uma maior necessidade de atrair investidores e reestruturar os laços econômicos coloniais com a Cisjordânia e a Faixa de Gaza já que as regiões estavam desestabilizadas pela primeira Intifada que durou de 1987 a 1993¹⁶. A Intifada também pressionou a ocupação israelense tornando-a mais custosa.

Para os americanos o conflito árabe-israelense não era mais o trunfo da época da Guerra Fria, mas um problema para a política americana na região após a

¹⁴ ALY, A. M.S., *The Road to Oslo and Beyond*, p. 39. Tradução livre: “Esses países acharam que a menos que o conflito pudesse ser resolvido, forças radicais na área continuariam a usar o sofrimento árabe e palestino para desestabilizar o Oriente Médio.”

¹⁵ BISHARA, M., *Paletine/Israel: la paix ou l'apartheid*, p.18.

¹⁶ BISHARA, M., *Paletine/Israel: la paix ou l'apartheid*, p.113.

guerra do Golfo. A perspectiva da resolução do conflito tinha o potencial de aumentar a credibilidade dos Estados Unidos na região. Para Bishara:

*En 1991, après la 'libération du Koweït', la conférence de paix était destinée à montrer, implicitement du moins, que les États-Unis n'appliquaient pas deux poids, deux mesures au Moyen-Orient et qu'ils étaient prêts à oeuvrer pour une solution globale entre Israël et ses voisins*¹⁷.

Os próprios Estados árabes que participaram da coalizão contra o Iraque como a Síria e a Arábia Saudita exigiam que os Estados Unidos não aplicassem mais dois pesos e duas medidas ao Oriente Médio. Para Gresh a estratégia americana era formar uma aliança entre Israel e os países árabes aliados dos Estados Unidos para fazer face às novas ameaças que surgiam como o radicalismo islâmico e os chamados Estados Párias¹⁸. Isso seria feito através da iniciativa de paz americana.

Em março de 1991, o secretário de Estado americano James Baker foi designado para a iniciativa de paz no Oriente Médio. Como o diálogo com a OLP ainda estava suspenso, os palestinos seriam representados na conferência por Faysal al-Husseini ou Hanan Ashrawi, representantes políticos dos territórios ocupados, por não serem membros da organização. A questão da representação palestina incomodou o governo israelense que ameaçou não participar mais da conferência de paz. Foi preciso que os americanos os pressionassem através da concessão de garantias bancárias aos empréstimos israelenses, indispensáveis para Israel, para resolverem o problema. Então em 9 de abril de 1991, os Estados Unidos convenceram Israel sobre a convocação de uma conferência regional. Restava ainda convencê-los sobre a composição, organização, estrutura e finalidade da conferência¹⁹. Baker queria que o evento fosse composto de conferências bilaterais e multilaterais e tivesse a interferência dos grandes poderes. Os países árabes foram convencidos a participar do evento devido à dependência que tinham dos Estados Unidos²⁰. Com a conferência, os americanos queriam demonstrar, não só aos países árabes mas ao resto do mundo, que se

¹⁷ BISHARA, M., *Paletine/Israël: la paix ou l'apartheid*, p.13 Tradução livre: "Em 1991, após a 'liberação do Kuweït', a conferência de paz estava destinada a mostrar que, ao menos implicitamente, os Estados Unidos não aplicavam dois pesos e duas medidas ao Oriente Médio e que eles estavam prontos para colocar em prática uma solução global entre Israel e seus vizinhos."

¹⁸ GRESH, A., *Petit inventaire partiel et partial de la présidence Clinton au Proche-Orient*, p.14.

¹⁹ LAURENS, H., *Le retour des exilés*, p.1109.

baseariam nos princípios do direito internacional e buscariam uma solução global para o conflito.

5.1.3. A Conferência de Madri

Em 30 de outubro de 1991, teve início em Madri a conferência multilateral sobre o Oriente Médio, sob a presidência dos Estados Unidos e da União Soviética. Alguns países europeus, a ONU e o Banco Mundial também estavam presentes. A representação dos palestinos se materializou dentro de uma delegação mista jordaniano-palestina para atender às demandas de Israel de não negociar diretamente com a OLP. Mas, segundo Aly, gradualmente as negociações entre palestinos e israelenses se desvincularam das dos jordanianos com os israelenses²¹. De acordo com o planejamento de Baker as negociações se constituíam de cinco dossiês diferentes: o desarmamento, a cooperação econômica, o ambiente, os refugiados e a água. Os participantes discutiriam através de três arenas: uma conferência geral, encontros bilaterais entre Israel e cada governo árabe e encontros regionais sobre as questões de interesse mútuo como desenvolvimento econômico e segurança regional.

Arab governments had generally preferred multilateral conferences, so they would more likely be unified and relatively stronger; while the Israeli government had long sought direct bilateral meetings with each Arab government, believing their relative position would be enhanced. The regional meetings reflected a more problem-solving conflict resolution approach, appreciated by US mediators.²²

Na transferência das negociações de Madri para Washington em dezembro de 1991, surgiram alguns obstáculos. Na metade de janeiro de 1992, os representantes palestinos apresentaram um plano de autonomia dos territórios ocupados que entrava diretamente em choque com o domínio israelense naquelas

²⁰ ALY, A. M.S., *The Road to Oslo and Beyond*, p. 40.

²¹ *Ibid.*, p. 41.

²² KRIESBERG, L. *Israeli-Palestinian Conflict*, p. 379. Tradução livre: “Os governos árabes têm geralmente preferido conferências multilaterais porque assim eles estariam provavelmente mais fortes e unificados, enquanto o governo israelense sempre buscou ter encontros bilaterais diretos com cada governo árabe, acreditando que sua posição relativa seria realçada. Os encontros regionais refletiam uma abordagem de resolução de conflito apreciada pelos mediadores americanos.”

áreas. Com uma interpretação bem restrita dos acordos de Camp David, o governo israelense só concedia autonomia aos palestinos de forma municipal e se opunha à participação da OLP nas negociações multilaterais. A administração Bush tornou a pressionar Israel e acabou com isso favorecendo indiretamente a vitória dos trabalhistas nas eleições legislativas israelenses de 23 de junho de 1992. Ainda na campanha eleitoral, o candidato trabalhista a primeiro-ministro Ytzhak Rabin dizia que iria combater duramente o terrorismo, mas também se mostrava pronto para fazer algumas concessões aos palestinos.

Em novembro de 1992, Bush perdeu para William Jefferson Clinton nas eleições presidenciais americanas. A nova administração Clinton tinha a intenção de dar continuidade ao processo de paz mas segundo o assistente especial de Clinton para cuidar dos assuntos relativos ao Oriente Médio, Martin Indyk, isso não poderia desrespeitar a relação americana-israelense. *‘Nous sommes engagés à approfondir notre alliance stratégique avec Israël dans la poursuite de la paix et de la sécurité.’*²³ Mas ao assumir, Clinton acabou dando prioridade a sua agenda doméstica do que ao Oriente Médio. Durante os primeiros três meses, o novo governo não se preocupou em formular uma política externa com relação à região e nem se mobilizou com o rumo que as negociações tomavam em direção a um impasse. Em paralelo a isso, processo já havia desacelerado desde as eleições americanas. As questões em jogo eram muito delicadas e ainda havia muitas divergências entre as partes. Os motivos para a estagnação das negociações foram vários.

Aproveitando-se desse impasse, a oposição do Hamas à liderança da OLP ganhou força nos territórios ocupados. A legitimidade dos processos de Madri e Washington passou a ser questionada. Em Israel, o governo trabalhista de Rabin começou a perder popularidade para o partido de oposição Likud. As deportações massivas de palestinos para o Líbano pioravam a situação. Os deportados não foram aceitos pelo Líbano e acabaram ficando na zona fronteira em condições precárias, o que reforçou as relações entre os islamistas palestinos e o Hezbolá libanês, pró-iraniano, do sul do Líbano. Além disso, houve um desvio da atenção mundial para os eventos na Bósnia, Somália e as ex-repúblicas soviéticas.

²³ GRESH, A., *Petit inventaire partiel et partial de la présidence Clinton au Proche-Orient*, p.13. Tradução livre: “Nós estamos engajados a aprofundar nossa aliança estratégica com Israel na busca da paz e da segurança.”

Para Aly, tornou-se mais difícil ainda com todos esses acontecimentos tentar superar as diferenças existentes entre as partes. A relação entre Israel e Síria ainda apresentava muitas indefinições para ser claramente resolvida. Os sírios, apesar de se mostrarem prontos para trocar a paz pela retirada das forças israelenses dos territórios, não definiam precisamente a substância dessa paz. Israel, por sua vez, não definia a extensão da retirada do território sírio devido ainda a problemas de interpretação da resolução 242 do Conselho de Segurança. Além de não especificarem se se retirariam “dos” territórios ou “de” territórios, os israelenses também não se comprometiam a desmantelar suas colônias em Golã.

Apesar de todas essas dificuldades, a questão palestina ainda era a que tinha chances mais remotas de ser resolvida. Três questões se colocavam como problemáticas. A primeira esbarrava na aplicação da declaração 242 aos termos de referência que dirigiam as negociações interinas. Enquanto que a delegação palestina queria que a resolução servisse como base do processo, a israelense não a levava em consideração, querendo que os arranjos feitos durante as negociações interinas ficassem em aberto com relação ao status permanente. A segunda questão se referia à jurisdição territorial do autogoverno que para os palestinos deveria abranger todos os territórios ocupados em 1967, mas para os israelenses a terra não entraria em questão, a jurisdição concerniria só o povo. O último bloco de questões a serem negociadas se referia aos poderes que os palestinos teriam durante o período interino. Os palestinos queriam que o autogoverno da autoridade palestina, com exceção da segurança externa, tivesse poderes em todos os outros campos. A autoridade seria escolhida através de eleições nos territórios ocupados. Rabin e os trabalhistas eram mais flexíveis com relação a esse assunto do que o antigo governo de Shamir que não aceitava eleições palestinas. Rabin aceitou a eleição do Conselho Administrativo Palestino mas ainda se recusava a permitir que esse conselho tivesse jurisdição sobre os israelenses dos territórios ocupados.

Para Aly, essas questões permaneciam problemáticas porque estavam ligadas a dois problemas conceituais. O primeiro era o próprio objetivo das negociações que para os palestinos era conseguir um futuro Estado. No entanto o objetivo palestino ia contra o israelense que considerava que um Estado palestino ameaçaria a segurança de Israel. O segundo problema conceitual se originava na ambigüidade da abordagem dos Estados Unidos às negociações. Nos convites para

participar da Conferência de Madri, os americanos enviaram uma carta aos palestinos que dava a entender que a resolução 242 serviria de base para todos os estágios das negociações. Mas as cartas enviadas aos outros participantes foram redigidas de outra forma, afirmando que só o status final dos territórios palestinos estariam sujeitos aos termos da resolução 242²⁴.

No primeiro semestre de 1993 as negociações em Washington estavam estagnadas. O único progresso nas negociações foi conseguido entre Israel e Jordânia que chegaram a um acordo com relação a uma agenda de negociações que definia a estrutura para o tratado de paz. Mas o acordo nem chegou a ser assinado porque a Jordânia não queria conseguir os acordos com Israel num ritmo mais rápido do que os outros países árabes participantes da conferência. Em paralelo ao fracasso das rodadas de negociação em Washington, uma outra tentativa de se conseguir a paz entre palestinos e israelenses foi melhor sucedida.

5.1.4. O processo de Oslo

Nos primeiros sinais de impasse do processo conduzido por Baker, a Noruega se ofereceu para conduzir negociações entre israelenses e palestinos que aceitaram a proposta porque os americanos já não apresentavam mais nenhuma solução que rompesse a estagnação das negociações. Os noruegueses conseguiram o consentimento de ambos os lados para atuarem como mediadores por causa de ligações que haviam estabelecido com o Partido Trabalhista de Israel e com alguns palestinos dos territórios ocupados e a OLP.

A ligação entre os movimentos trabalhista israelense e norueguês começou a partir do final da Segunda Guerra Mundial²⁵. Ainda na metade dos anos 40 o Partido Trabalhista norueguês foi contra a criação de um Estado judeu na Palestina chegando a propor que as vítimas do Holocausto fossem para a África ou América do Sul. Mas com a pressão internacional a Noruega acabou apoiando a resolução da ONU que dividia a Palestina. A partir daí a opinião norueguesa mudou gradualmente e o país passou a apoiar Israel e a simpatizar cada vez mais com a causa dos sionistas. Com isso o movimento trabalhista norueguês apoiou a

²⁴ ALY, A. M.S., *The Road to Oslo and Beyond*, p. 43-44.

²⁵ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.107.

criação do Estado de Israel em 1948. De acordo com a perspectiva de Pederson, o apoio dado pelo movimento trabalhista norueguês a Israel da metade dos anos 40 ao final dos 70 era tanto que *there was no criticism whatsoever* com relação à política israelense²⁶.

Jan Egeland, que atuou como facilitador durante as negociações em Oslo, afirma que nos anos 80 a Noruega era um dos poucos países que tinham boas relações tanto com Israel como com a OLP. Após a guerra do Golfo o envolvimento de políticos noruegueses no conflito árabe-israelense era bem maior. Em 1991 e no início de 1992, algumas delegações da OLP foram a Oslo para pedir ajuda financeira porque a organização enfrentava uma crise devido à guerra. Outro pedido feito aos noruegueses foi que a Noruega ajudasse nos contatos diretos com o governo israelense²⁷. Essas delegações eram constituídas de membros do quartel-general da OLP em Tunis e figuras importantes dos territórios palestinos. Em 1992 Larsen trabalhava num estudo acadêmico sobre as condições de vida e bem-estar dos palestinos na Faixa de Gaza e na Cisjordânia. Para realizar esse trabalho ele fez contatos com palestinos que tinham ligações militares e políticas importantes nas regiões. Em paralelo a esses contatos, Larsen também se encontrou com personalidades israelenses como Yossi Beilin do Partido Trabalhista de Israel que era bastante próximo de Shimon Peres. Larsen começou então a organizar encontros entre esses representantes dos dois povos como o que aconteceu em maio de 1992 entre Yossi Beilin e Faisal Husseini, político de destaque dos territórios palestinos.

Nesse mesmo período, em outubro de 1991, Jan Egeland foi instruído por Thorvald Stoltenberg, ministro das relações exteriores da Noruega no momento, a monitorar o processo de negociações entre israelenses e palestinos feitos em Madri e Washington. O objetivo era que ele abrisse caminho para a facilitação norueguesa. *“The aim was not to replace the Madrid / Washington process, but merely to service it.”*²⁸ Na análise de Egeland a publicidade em torno das negociações de Madri restringia a possibilidade de diálogo. A forma dos noruegueses ajudarem o processo seria desenvolvendo contatos políticos mais

²⁶ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.108.

²⁷ *Ibid.*, p.109.

²⁸ *Ibid.*, p.110. Tradução livre: “O objetivo não era substituir o processo Madri / Washington, mas simplesmente servi-lo.”

informais. O objetivo da Noruega pode então ser colocado em prática com a vitória do Partido Trabalhista em Israel em junho de 1992. Em setembro, os encontros secretos entre palestinos e israelenses começaram a ocorrer através da facilitação da Noruega. Os representantes dos palestinos nos encontros eram os líderes dos territórios, mas a partir de dezembro de 1992, a OLP assumiu esse papel. De acordo com Pederson *as the Madrid process continued, it became clear that it was not possible to do anything without the PLO*²⁹. O próprio Beilin já demonstrava interesse em ter contatos diretos com a OLP e membros da organização como Faisal Husseini queriam tentar negociar com os israelenses.

Circunstâncias internas somadas ao impasse das negociações de Washington fizeram com que palestinos e israelenses fossem receptivos às propostas norueguesas. Jones afirma que os problemas da cidade de Gaza são os responsáveis pela maior parte das explicações das condições que levaram aos acordos de Oslo. Desde o início dos anos 90 Gaza era prioridade na agenda de paz do governo israelense. Como já foi demonstrado a cidade estava sob o domínio do Hamas, o que levou os israelenses a terem custos muito altos em termos econômicos com sua ocupação e com isso tiveram a imagem desgastada internacionalmente com o uso excessivo da força nessa empreitada. Portanto a questão da segurança em Gaza era urgente para os israelenses. Ao perceberem que as negociações de Washington com participação dos líderes dos territórios não estavam progredindo, a solução foi tentar negociar com Arafat através de Oslo. O próprio Peres afirmava que Israel não queria Gaza na verdade, seu interesse era controlar o movimento rebelde para proteger a segurança do país. Naquele momento, a estratégia dos israelenses era conseguir um controle sobre Gaza. Já que eles próprios não estavam conseguindo isso, preferiram dar essa tarefa a Arafat do que deixar o Hamas dominando a cidade. *“Through ceding Gaza a degree of autonomy, and by placing Arafat in charge of its security, Rabin hoped to quell the support for the Islamic movements*³⁰.” Através dos noruegueses, Gaza passaria ao controle de Arafat que estabeleceria lá a sede da OLP. *“Arafat, Peres and Rabin needed allies to combat the threath from Hamas, and, in the*

²⁹ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.111

³⁰ Ibid., p.119. Tradução livre: “Concedendo a Gaza um grau de autonomia e colocando Arafat encarregado da segurança, Rabin esperava acabar com o apoio dado aos movimentos islamistas.

*uncertainty following the Gulf War, they broke with precedent and turned to each other.*³¹” Por assumir o perfil de facilitador, os noruegueses não iriam usar pressão sobre as partes o que agradava aos israelenses que contavam com a Noruega como um “*small state facilitator unable to generate pressure for an agreement which may, for exemple, grant a Palestinian state.*”³²”

De acordo com o mediador norueguês, Jan Egeland, a Noruega era interessante para a OLP por causa de sua ligação com Israel. Alguns autores como Inbari afirmam que um dos motivos que fez com que Arafat aceitasse participar das negociações promovidas pelos noruegueses era seu medo de perder sua liderança.

*The danger reflected to Arafat's leadership from within the occupied territories was, in the end, the direct cause of his decision to accept the agreements prepared between Abu Mazen in secret in the period in which Arafat was conducting his bitter struggles against the formula imposed on him after the Gulf War.*³³

Além disso, a Noruega tinha uma política de ajuda generosa que poderia dar assistência econômica aos palestinos em suas áreas autônomas. A FAFO, organização de pesquisa em ciências sociais de Larsen, seria a sede das discussões que teriam seu primeiro encontro em 20 de janeiro de 1993. “*The Norwegian facilitators were the right people to deliver the secure environment for negotiations, an environment that would place no international pressure on Israel*”³⁴.

De acordo com Egeland e Pederson, a grande vantagem da Noruega era fornecer um ambiente de confiança e sigilo absoluto³⁵. Makovsky lista essas vantagens como:

³¹ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.123. Tradução livre: “Arafat, Peres e Rabin precisavam de aliados para combater a ameaça do Hamas, e, na incerteza do pós-guerra do Golfo, eles quebraram a tradição e se voltaram uns para os outros.”

³² Ibid., p.113 Tradução livre: “pequeno Estado facilitador incapaz de gerar pressão para um acordo que poderia, por exemplo, conceder um Estado palestino.”

³³ INBARI, P., *The Palestinians between statehood and terrorism*, p.139, apud. JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.116. Tradução livre: “O perigo à liderança de Arafat nos territórios ocupados era, no final, a causa direta de sua decisão de aceitar os acordos preparados entre Abu Mazen em segredo no período que Arafat estava conduzindo lutas severas contra a fórmula imposta a ele depois da guerra do Golfo.”

³⁴ JONES, D., loc. cit., p.123. Tradução livre: “Os facilitadores noruegueses eram as pessoas certas para ceder um ambiente seguro para as negociações, um ambiente que não colocaria nenhuma pressão internacional sob Israel.”

³⁵ Ibid., p.112.

*first the participation of private Israelis in a seminar under FAFO auspices would not violate Israeli law. Second, the nature of such discussions would be more academic than political, thereby allowing the exploration of PLO views without Israeli commitments. Finally, the backchannel could operate on FAFO funds, rather than Israeli funding that would have required an official government decision to conduct the talks.*³⁶

Outro atributo dado aos noruegueses pelas partes era sua imparcialidade por não terem nenhum auto-interesse na região. Egeland afirma que a Noruega pôde oferecer aos dois disputantes a “camuflagem perfeita” para que os negociadores palestinos e israelenses escondessem suas atividades dos acontecimentos hostis da guerra³⁷.

A partir de janeiro de 1993 palestinos e israelenses começaram a se encontrar em Oslo secretamente. A equipe norueguesa responsável pelo processo consistia de dois ministros de relações exteriores no período, Thorvald Stoltenberg e Johan Jorgen Holst, além do diretor da FAFO Terje Rod Larsen que tinha alguns assistentes como Mona Juul e Jan Egeland. Além da OLP, representantes palestinos de Jerusalém que também não puderam participar de Madri foram a Oslo³⁸.

Os noruegueses organizavam os encontros, faziam arranjos logísticos e davam assistência às comunicações entre as rodadas de negociação. Eles também ouviam as preocupações dos dois lados e procuravam transmitir isso ao outro lado da melhor maneira possível. Eles também chegaram a sugerir algumas fórmulas de compromisso. Kriesberg afirma que os israelenses Hirschfeld e Pundik agiam como *semi-mediadores*, “*they did not represent the Israeli government and were free to work out a formula that showed enough promise that the Israeli government would accept it as a basis for negotiations.*”³⁹ Os *workshops*

³⁶ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.112. Tradução livre: “primeiro a participação de cidadãos israelenses num seminário sob os auspícios da FAFO não poderia violar a lei israelense. Segundo, a natureza de tais discussões seria mais acadêmica do que política, permitindo portanto a exploração da visão da OLP sem os compromissos israelenses. Finalmente, um canal informal de comunicações poderia operar sob os fundos da FAFO ao invés de usar os fundos israelenses que teriam requerido uma decisão oficial do governo para conduzir as negociações.”

³⁷ EGELAND, J., *Norway's Middle East peace Channel*, p.18-19.

³⁸ *Ibid.*, p.145.

³⁹ KRIEBERG, L., *Israeli-Palestinian Conflict*, p.382. Tradução livre: “eles não representavam o governo israelense e estavam livres para trabalhar uma fórmula que mostrasse promessas suficientes de que o governo israelense iria aceitá-la como base das negociações.”

ajudaram os membros de cada delegação a entenderem as perspectivas do outro lado. Para Andrew Rigby apesar do papel do governo norueguês ter sido fundamental, a iniciativa principal foi de Larsen, que conseguiu se apresentar como um intermediário de confiança para os dois lados. Isso se deu não só por ser de um país pequeno sem interesses estratégicos no Oriente Médio, mas também pelo seu envolvimento direto nos territórios ocupados através de sua pesquisa. *“This gave him access to representatives from all sides of the conflict, who also had the opportunity to judge the calibre and trustworthiness of the person with whom they were dealing”*⁴⁰.

No final de agosto de 1993 as negociações de Oslo foram finalmente divulgadas. Em 13 de setembro, enquanto Yitzhak Rabin apertava as mãos de Arafat na Casa Branca, Shimon Peres e Mahmoud Abbas (Abu Mazen) assinaram a Declaração de Princípios (Oslo I). No dia seguinte à assinatura dos acordos, Clinton reuniu numa conferência doadores para angariar recursos financeiros para o desenvolvimento e reconstrução da Palestina em que se arrecadou uma grande quantia de dinheiro para os projetos de desenvolvimento econômico e de infraestrutura⁴¹.

Os acordos de Oslo são compostos por duas seções; uma Declaração de Princípios nos Arranjos para um Autogoverno Interino assinada em Washington, e Cartas trocadas entre o presidente da OLP Yasser Arafat, o primeiro-ministro israelense Rabin e o ministro das relações exteriores norueguês Holst em Tunis e Jerusalém em 9 de setembro de 1993. Na Declaração de Princípios o Estado de Israel e a OLP, representando o povo palestino, devem reconhecer a legitimidade um do outro e os direitos políticos, e se esforçar para viver de forma pacífica, digna, segura e alcançar um acordo de paz abrangente e duradouro e reconciliação histórica através do processo político. A Declaração de Princípios passou por várias fases antes de ser assinada em agosto em Oslo e em setembro em Washington. O processo de Oslo ao todo pode ser então dividido em dois estágios: cinco rodadas de negociações exploratórias e mais cinco de negociações oficiais. Para Jones, o processo de Oslo que tinha como questões principais a

⁴⁰ RIGBY, A, *Unofficial Nonviolent Intervention: Examples from the Israeli-Palestinian Conflict*, p. 463. Tradução livre: “Isso deu a ele acesso aos representantes de todos os lados do conflito, que também tiveram a oportunidade de julgar o calibre e a confiança da pessoa com quem estavam lidando.”

⁴¹ De acordo com BASKIN, G., *The Oslo peace process*, <www.ipcri.org/index.html>

autodeterminação e a segurança, em cada uma das suas fases de negociação ia excluindo progressivamente o núcleo das demandas do nacionalismo palestino enquanto que colocava as demandas israelenses de segurança no centro do processo político. *“The result was an Accord which addressed the core demands for Israeli security but which postponed the core demands of Palestinian nationalism⁴².”* Por exemplo, algumas questões como a água, os assentamentos e refugiados palestinos que estavam presentes na primeira fase de negociações, já na segunda fase haviam sido adiados para as negociações de status final.

A Declaração consiste de dezessete artigos, quatro anexos e um conjunto de minutas. Os artigos especificam os objetivos do processo de paz, a jurisdição da Autoridade do Autogoverno Interino Palestino, o conceito de um período de transição e status permanente, os poderes e responsabilidades da Autoridade Palestina, os arranjos para uma ordem pública e segura, a retirada das forças israelenses, os arranjos para a cooperação entre israelenses e palestinos e para uma ligação entre a Jordânia e o Egito. Nos anexos estão os detalhes da retirada israelense de Gaza e Jericó e protocolos de cooperação em termos econômicos. A Declaração de Princípios e o Acordo interino sobre a Cisjordânia e Gaza de setembro de 1995 (Oslo II). Eles fixaram o calendário e as regras da progressiva transferência de autonomia à Cisjordânia e à Gaza. Além da Declaração de Princípios, a futura eleição de um Conselho pelos palestinos e uma extensa cooperação econômica entre Israel e os palestinos também estavam previstas. Uma das implicações do acordo é a realização de futuras negociações, sendo que as de status final se dariam em 99. A Declaração de Princípios e o acordo interino assinado em 95 levaram ao estabelecimento da Autoridade Palestina e eleições palestinas na Faixa de Gaza e na Cisjordânia. A Faixa de Gaza e Jericó passariam para administração da Autoridade Palestina e alguns centros na Cisjordânia também. Dois dias após a assinatura da Declaração em Washington, Israel e a Jordânia assinaram um acordo com uma agenda para negociações que na verdade consistia numa outra Declaração de Princípios.

Nas Cartas de Reconhecimento Mútuo, Arafat, em nome da OLP, concordou em reconhecer o direito do Estado de Israel de existir em paz e

⁴² JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.135. Tradução livre: “O resultado foi um acordo dirigido às demandas centrais pela segurança israelense mas que adiou as demanda centrais pelo nacionalismo palestino.”

segurança, aceitar as resoluções 242 e 338 da ONU e renunciar os artigos da convenção palestina que negam a Israel seu direito de existir. Em carta escrita a Johan Jorgen Holst, Arafat se comprometeu a encorajar a OLP e os palestinos a renunciar à violência e ao terrorismo, a contribuir para a paz e a estabilidade e participar ativamente na reconstrução, no desenvolvimento econômico e na cooperação. Em carta a Arafat, Rabin afirmou que Israel reconhecia a OLP como representante do povo palestino⁴³. A OLP pela primeira vez participou como ator principal representando os palestinos no processo. Dessa vez o termo Cisjordânia, e não Judéia e Samaria, foi escrito nos textos do acordo.

Apesar do sucesso aparente dos acordos, eles não foram aceitos facilmente por uma parte dos palestinos e israelenses. Como as negociações em Oslo eram secretas e a participação nelas restrita, alguns palestinos se sentiram excluídos e em consequência disso não os reconheceram. Além disso, os judeus extremistas rejeitaram Oslo porque viam o conflito em termos de nacionalismo religioso e os ativistas islâmicos viam a existência de um estado judeu como uma invasão do Ocidente⁴⁴.

Em 1996, a Noruega recebeu dos Estados Unidos e da União Européia a tarefa de coordenar a ajuda internacional aos palestinos através do Fundo Holst. A União Européia já contribuía com uma ajuda financeira à Autoridade Nacional Palestina para que ela pudesse reconstruir a economia e a sociedade palestina. A idéia era que essa atitude *“would lead to a more just and long-term solution as the bargaining strength of the Palestinians would be improved and the forces of democracy strengthened in the region as a whole”*⁴⁵. Até setembro de 2000, época da segunda intifada, a comunidade internacional também investiu uma quantia de 20 a 25 milhões de dólares para patrocinar projetos voltados para as populações palestina e israelense através de organizações não-governamentais e instituições da sociedade civil de Israel e da Palestina. Baskin coloca que os doadores não proviam recursos suficientes que permitissem o desenvolvimento de uma estratégia clara e coerente para mudar a opinião pública. Com o tempo o projeto acabou não sendo mais levado a sério pela Autoridade Palestina, o governo de

⁴³ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.130-131.

⁴⁴ KRIEBERG, L., *Mediation and Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict*, p.384

⁴⁵ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.95. Trad. Livre: “levaria a uma solução de longo-termo mais justa, assim como a força de barganhar dos palestinos seria melhorada e as forças da democracia seriam fortalecidas na região como um todo.”

Israel e os próprios doadores. A maioria da população não chegou a participar e muitas vezes nem tinha conhecimento deles. As mídias local e internacional também ignoravam esse tipo de atividades.

5.1.5. As conseqüências e o significado de Oslo

Em setembro de 1993, a divulgação da assinatura dos acordos de Oslo e do encontro entre Rabin e Arafat na Casa Branca deram a impressão de que o processo de paz no Oriente Médio havia finalmente deslanchado. Essa esperança na verdade ocorreu também quando os outros acordos foram alcançados. Mas dessa vez ela era mais forte porque os palestinos, que sempre foram marginalizados nas outras vezes, participaram mais ativamente em Oslo através de Arafat. Os indícios no momento eram de que o conflito chegaria ao fim, os palestinos ganhariam seu Estado e os dois povos poderiam conviver pacificamente. Porém esse otimismo não foi compartilhado por muitos autores que estudavam o conflito. A análise deles previa a partir de determinadas características do processo que Oslo não daria certo.

Para Jones os acordos de Oslo e a facilitação norueguesa ao invés de superar estruturas de desigualdade e dominação, as reproduziram. As reivindicações de nacionalismo dos palestinos foram marginalizadas pelo processo e acordos de Oslo que foram dominados pela agenda de segurança israelense voltada para a segurança dos territórios ocupados por Israel. Jones conclui que a mediação norueguesa foi responsável por isso. A linguagem do processo acobertou a ação estratégica. Os noruegueses ao invés de ajudar os palestinos a terem um reconhecimento internacional e conseguirem seu Estado, perpetuaram essa condição dos palestinos. Para Jones:

(...) the Palestinians need a peace process which bolsters their international standing, not a secret peace process which hides them away in an international political no man's land⁴⁶. Many of the problems associated with the Oslo Accords occurred because a powerless facilitation process carried the entire burden of a

⁴⁶ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.6. Tradução livre: “os palestinos precisam de um processo de paz que sustente a posição internacional deles, e não um processo de paz secreto que os esconda numa terra de ninguém política internacional.”

*conflict resolution designed to solve one of the twentieth century's most intractable and potentially deadly international conflicts*⁴⁷.

O autor considera que os acordos de Oslo falharam porque um reconhecimento mútuo requer que ambas as partes tenham direitos nacionais, o que não aconteceu. Os princípios que estabeleciam a estrutura do processo de facilitação não foram fortes o suficiente para impedir Israel de explorar a fraqueza dos palestinos e o próprio acordo de paz durante a fase interina. É preciso se ter um acordo sobre o status final antes de implementar o estágio interino para que o acordo sustente o processo e este não colapse como foi o caso de Oslo⁴⁸. Os problemas de assimetria de poder devem ser resolvidos antes do diálogo para que sua neutralidade não seja comprometida devido à desigualdade das partes. O autor afirma que de acordo com a evidência empírica os exercícios de facilitação não lidam adequadamente com os problemas de assimetria de poder estrutural⁴⁹.

Três aspectos contribuíram para marginalizar as demandas palestinas nos acordos de Oslo de acordo com Jones. O primeiro era a ênfase excessiva na segurança israelense. Nas Cartas de Reconhecimento Mútuo Arafat se comprometeu em vários pontos interligados com objetivo de assegurar a segurança israelense enquanto que Rabin só prometeu reconhecer a OLP como representante dos palestinos. Houve então uma desigualdade de compromissos porque os palestinos se submeteram às demandas israelenses. Jones conclui que:

*The Oslo Accords institutionalise a state of affairs in which Arafat and the PLO security apparatus promise to become the enforcer of Israeli law and sovereignty in parts of the Occupied Territories where there is a dense Palestinian population – most obviously in the Gaza Strip*⁵⁰.

O segundo aspecto era a ambiguidade do status da Resolução 242 da ONU. A falta de uma definição precisa de como a resolução deveria ser colocada em prática levou a que todas as obrigações da resolução ficassem para a OLP e os

⁴⁷ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.59. Tradução livre: “Muitos dos problemas associados com os Acordos de Oslo ocorreram porque um processo de facilitação desprovido de poder carregou o fardo inteiro de uma resolução de conflito designada a resolver um dos conflitos internacionais mais potencialmente mortais e intratáveis.

⁴⁸ Ibid., p.71.

⁴⁹ Ibid., p.75.

⁵⁰ Ibid., p.138 Tradução livre: “Os acordos de Oslo institucionalizaram um estado de negócios em que Arafat e o aparato de segurança da OLP prometeram se tornar responsáveis por

países árabes. Israel se livrou da obrigação com a resolução através de alegações de que já havia cumprido as retiradas exigidas pela 242 quando se retirou do Sinai em 1979. O último aspecto diz respeito à outra ambigüidade. Como o conceito de período interino também não foi bem definido, a maior parte das demandas dos palestinos foi adiada para um período interino baseado em outras resoluções da ONU que foram também mal interpretadas.

Baskin também aponta essas mesmas falhas como prejudiciais aos acordos. A Declaração e a segunda parte de Oslo só lidaram com questões de status temporário, deixando as principais para estágios finais. As questões principais do conflito como fronteiras, soberania palestina, Jerusalém, assentamentos israelenses e refugiados não foram incluídas nas negociações iniciais.

The two sides adopted the Kissingerian notion of “constructive ambiguity” in order to sell the agreements to their own constituencies. In doing so, each side was also allowed to interpret what they perceived to be unwritten agreements regarding the final or permanent status that will emerge at the end of the process⁵¹.

Baskin também concorda que a ambigüidade com relação ao período interino lesou os palestinos. Era preciso se estabelecer datas exatas para que as partes colocassem em prática seus compromissos. Isso porque todo o processo se afirmou na implementação dos acordos num espaço de tempo que exigia que cada lado cumprisse sua parte do acordo nesse período. Mas a decisão unilateral de Israel de quebrar o acordo no período da implementação fez com que os palestinos também passassem a quebrar outras partes do acordo. Faltaram aos acordos e à declaração mecanismos de verificação da implementação deles, de resolução de conflitos e que assegurassem o comprometimento das partes. O uso de mapas para Baskin foi manipulador porque os acordos se referiam a retiradas israelenses mas eles não especificavam onde exatamente isso deveria acontecer, levando a interpretações diferentes pelos envolvidos. Tanto Arafat como Rabin e seus

forçar a lei e soberania israelense em partes dos territórios ocupados onde há uma vasta população palestina – a Faixa de Gaza.”

⁵¹ De acordo com BASKIN, G., *The Oslo peace process*, <www.ipcri.org/index.html> Tradução livre: “Os dois lados adotaram a noção *Kissingeriana* de ambigüidade construtiva de forma a vender os acordos a seus próprios constituintes. Fazendo isso, cada lado também permitia a si mesmo interpretar o que eles perceberam ser os acordos não-escritos com relação ao status permanente ou final que iria emergir no final do processo.”

sucessores falharam nas tentativas de conter extremistas que boicotavam o processo de paz. O papel dos militares israelenses e palestinos também deveria ser reduzido. O primeiro estágio das negociações foi controlado por funcionários ligados às áreas da segurança e do militar tanto no lado israelense como no palestino. Até mesmo as questões que não envolviam segurança militar foram controladas por eles. O processo de paz deveria ser desmilitarizado. A implementação feita de cima para baixo, característica de mediações tradicionais também contribuiu para o fracasso de Oslo. O processo em si foi feito de cima para baixo. Como a participação nele foi seleta, a maior parte da população só ficou ciente dos acordos junto com o resto do mundo. A partir daí as medidas ainda tiveram que ser aprovadas no congresso de Israel e por último é que foram passadas para a população. Da mesma forma que a OLP sempre esteve excluída do processo outros atores-chaves também foram dessa vez. Para Kriesberg os líderes podem talvez não conseguir implementar os acordos se lhes falta autoridade para controlar seus constituintes. Como no caso da não participação de grupos políticos palestinos de importância como o Hamas. *“Arafat tried to suppress but also to placate Hamas, satisfying neither the Palestinians opposition nor the Israeli Jews⁵².”*

Além desses problemas apontados por Jones e Baskin outros autores também demonstram outras falhas no processo de Oslo. Edward Said aponta a falta de preparo da OLP com relação à delegação israelense em Oslo. ⁵⁹ O próprio Jones confirma esse argumento. Para ele a identidade dos palestinos não era tão sólida como a israelense durante as negociações. *“Because Palestinian identity was not sorted out before the intersubjective negotiations, Israel was able to exploit the more vulnerable position of the Palestinians to its own advantage⁵³.”* Para Jones Israel não poderia assinar um acordo internacional porque isso daria reconhecimento à autodeterminação palestina. Mas Israel também não poderia lidar com os palestinos como se eles fossem seus cidadãos porque isso entraria em choque com o que os israelenses classificam como o problema demográfico. Os

⁵² KRIEBERG, L., *Mediation and Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict*, p.386. Tradução livre: “Arafat tentou suprimir mas também aplacar o Hamas, não satisfazendo nem a oposição palestina e nem os judeus israelenses.”

⁵³ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.142. Tradução livre: “Como a identidade palestina não foi ressaltada antes das negociações intersubjetivas, Israel pode explorar a posição vulnerável dos palestinos para sua própria vantagem.”

palestinos não são cidadãos da Palestina já que esta não é um Estado e nem de Israel. A solução perfeita para esse dilema israelense veio através da mediação norueguesa. *“The Oslo Accords and process offered the appearance of international politics, without creating any international obligations. It is the perfect form of politics by which to institutionalise a neo-colonial arrangement.”*⁵⁴ Os acordos não vinculavam Israel a compromissos com outros estados. Para Jones Oslo legitimou as novas estruturas de poder no Oriente Médio que surgiram no pós-guerra Fria. A Guerra do Golfo resultou na hegemonia americana-israelense e Oslo as reafirmou. O fato de que a mediação norueguesa se encaixou entre o doméstico e o internacional foi prejudicial no caso do conflito entre israelenses e palestinos porque o processo de Oslo ajudou a manter o status existencial dos palestinos. Isto é, entre o doméstico e o internacional. A OLP não conseguiu um status internacional porque os noruegueses agiram como facilitadores promovendo um exercício de facilitação para que ela participasse. A vontade da OLP era de participar de uma conferência internacional para que sua luta por autodeterminação atingisse um reconhecimento internacional. Assim Oslo e o tipo de política internacional feita pela Noruega representaram uma estratégia racional para Israel. A posição de Israel mesmo durante o processo de Oslo era de oposição à criação de um Estado independente palestino em seguida ao período interino de autogoverno.

O comportamento de Arafat contribuiu para essa situação. Nas negociações de Madri a delegação palestina não queria entrar num acordo de status interino que não desse garantia sobre a construção de assentamentos, direitos humanos, economia e autodeterminação. Já Arafat acreditava que fazendo concessões e agradando aos Estados Unidos ele poderia levar o período interino a um Estado palestino sem que houvesse garantias sobre o status final. O que Jones considera uma estratégia arriscada porque tinha grande possibilidade do período interino não chegar a status final. *“... the Oslo interim period drew to a close it is just like old times in this part of the Middle East, with Israel refusing to grant Palestinians national rights unless the latter clamp down on terrorism.”*⁵⁵ O

⁵⁴ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.143. Tradução livre; “Os acordos e o processo de Oslo ofereceram a aparência de política internacional, sem criar nenhuma obrigação internacional. Esta foi a forma perfeita de política para institucionalizar um arranjo neo-colonial.”

⁵⁵ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.150. Tradução livre; “...o período interino de Oslo levou a um final parecido com os velhos tempos nessa parte do Oriente Médio, com Israel se

processo e os acordos de Oslo se utilizaram de ideais cosmopolitas sem aceitar as implicações política e moral.

O processo de implementação de Oslo foi vagaroso para permitir aos líderes da OLP e do governo israelense ganharem o apoio de seus constituintes⁵⁶. As negociações de status final estavam previstas para 1999 mas assim que começaram logo entraram num impasse. Em julho de 2000 as duas partes fizeram um esforço para alcançar outro acordo nas negociações de Camp David II através da mediação de Clinton. Dessa vez as questões que não foram negociadas em Oslo estavam na pauta como os refugiados palestinos, Jerusalém, fronteiras e assentamentos judeus. Cinco anos após Oslo, os palestinos ainda não tinham soberania porque seu controle sobre a Cisjordânia era muito pequeno. A Zona A, três por cento da Cisjordânia, estava sob controle palestino, a segurança e a polícia civil eram dirigidas pela ANP. A Zona B, vinte quatro por cento da Cisjordânia, estava sob o controle civil palestino, mas a segurança permanecia com os israelenses. E a Zona C, setenta e três por cento da área estava sob controle total israelense. Desde 1993, a segurança tem sido usada pela ala direita israelense para obstruir as chances de progresso. Tedje-Roed Larsen ainda é o representante da ONU no Oriente Médio.

recusando a conceder direitos nacionais aos palestinos não ser que os últimos acabassem com o terrorismo.”

⁵⁶ KRIEBERG, L., *Mediation and Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict*, p.383

5.2. Análise do processo de negociações de Madri-Oslo

O processo de Oslo é caracterizado como uma mediação multipartidária. Essa mediação é uma combinação entre as duas formas de mediação principais. Em geral as mediações não-oficiais servem para abrir caminho quando o canal diplomático tradicional está bloqueado. Assim que há progresso, as negociações então são transferidas novamente para a via oficial. A facilitação dos noruegueses serviu para destravar o impasse do processo iniciado pelos americanos. Essa forma de mediação tem segundo Kriesberg como principal vantagem fazer com que o processo seja feito também de baixo para cima e não só de cima para baixo, padrão típico da mediação tradicional. Em 1993 pela primeira vez se fez uma tentativa desse tipo de mediação no conflito árabe-israelense.

5.2.1. A mediação norueguesa

Pela primeira vez também na história do conflito foi feita uma tentativa de mediação de segunda via. As mediações anteriores, tanto as consideradas bem-sucedidas que resultaram em acordos como as que não tiveram nenhum resultado concreto, foram tradicionais. Os noruegueses propuseram a facilitação para servir ao canal de negociações iniciado pelo mediador americano Baker. Egeland já havia participado como monitor na Conferência de Madri. Ao contrário da mediação tradicional que lida só com o âmbito do Estado, a mediação por facilitação, tipo de mediação a que os noruegueses se propõem a trabalhar, é mais adequada ao conflito árabe-israelense que apresenta características que vão além de disputas territoriais. Questões de identidade, religião e cultura estão envolvidas nele tornando-o mais complicado de ser resolvido. Por isso é preciso que o processo de resolução de conflitos aplicado ao caso entre palestinos e israelenses tenha como base uma abordagem que procure trabalhar com todas elas.

A mediação de segunda via tem esse objetivo de longo-termo e por isso o mediador facilitador é mais adequado para conduzir as negociações de paz do que o tradicional que só se preocupa com objetivos de curto-prazo. Durante todos os anos do confronto foram acumulados problemas de não-aceitação do outro que precisam ser trabalhados. É preciso se investir em encontros informais em que representantes dos dois lados discutam e aprendam a se comunicar. Esse tipo de

troca tem que ser feita também através da população e não só de políticos. O investimento feito na comunicação tem que ter uma duração maior do que o tempo da mediação. Ele deve ser iniciado na mediação, mas precisa ter bases sólidas para continuar a andar sozinho mesmo depois que o processo de negociações termina. A comunicação foi bastante desenvolvida para se criar um diálogo construtivo entre palestinos e israelenses e para que eles pudessem continuar investindo nele.

A atuação dos noruegueses como mediadores foi coerente com o comportamento do facilitador definido pela mediação de segunda via. Eles promoveram contatos políticos mais informais entre as partes e trabalharam com os envolvidos a questão da identidade para que um pudesse entender melhor as demandas e os direitos do outro em workshops. Os encontros foram secretos porque os próprios noruegueses julgavam que a publicidade foi uma das características responsáveis pelo fracasso de Madri. A divulgação da mediação norueguesa pela mídia poderia fazer com que grupos contrários ao processo de paz tentassem sabotá-lo. Além disso, o sigilo era necessário para criar um ambiente de confiança e neutralidade para que os participantes se sentissem à vontade para dialogar. Isso foi feito porque a delegação de israelenses e de palestinos que participaram de Oslo era uma minoria. A maior parte do governo de Israel e dos membros da OLP não foi informada sobre o que acontecia em Oslo porque se colocariam contrários à iniciativa. Aos poucos, conforme se foi conseguindo algum progresso nas negociações e quando elas foram finalmente divulgadas em agosto-setembro é que o congresso israelense e a OLP foram se interando do que acontecia em Oslo. No caso de Israel o governo precisaria ainda aprovar os termos do acordo.

No modelo de facilitação um dos objetivos da terceira parte é ajudar a desenvolver a economia e a sociedade civil de uma das partes com o objetivo de longo-termo de neutralizar uma oposição intransigente a um acordo. Essa seria uma forma do facilitador tentar agir sobre uma situação de desigualdade de poder sem o uso do poder. Nesse aspecto os noruegueses tiveram esse propósito ao investirem na melhoria das condições sociais e econômicas dos palestinos. Durante toda a mediação os noruegueses promoveram workshops para que um lado entendesse a perspectiva do outro, deram assistência à comunicação entre as

partes e sugeriram fórmulas de compromisso. As tarefas da facilitação foram bem cumpridas.

No quesito da imparcialidade os noruegueses também procuraram seguir o modelo de facilitador. Eles tiveram a preocupação em dar um tratamento igual às duas partes proporcionando até os mesmos tipos de quarto e carros. A atenção dada às partes foi feita de forma igualitária. Elas receberam recursos proporcionais. E procuraram também ser imparciais como o próprio Egeland atesta “... *we did not try to manoeuvre them into any kind of position or help any one or other of the two.*”⁵⁷ Não seriam neutros nos assuntos que consideravam principais como uso da violência, terrorismo, ocupação e assentamentos israelenses e a retirada de Israel. Em outras questões como o *status* final de Jerusalém eles procuraram não se envolver.

Na verdade a Noruega não era um ator neutro ao entrar na mediação do conflito. Muito pelo contrário, sua ligação com Israel já era antiga. A antiga relação do partido trabalhista israelense com o norueguês foi o motivo pelo qual os israelenses aceitaram ter os noruegueses como mediadores. Já os palestinos não tinham essa ligação antiga com a Noruega, mas haviam desenvolvido uma relação de outro tipo através principalmente do estudo de Larsen em Gaza, que lhes permitiu confiarem nos noruegueses. Outro motivo que contribuiu para os palestinos aceitarem os noruegueses foi o mesmo que sempre fez com que aceitassem os Estados Unidos; a esperança de que a ligação próxima com Israel permitisse ao mediador pressionar os israelenses.

A postura neutra ou imparcial dos noruegueses de não querer se envolver com um lado nem com outro é totalmente justa e válida. Eles eram facilitadores cuja característica principal é a imparcialidade. Mas como eles mesmos haviam planejado, não seriam neutros com relação aos temas que consideravam principais como o dos assentamentos israelenses. Porém isso não aconteceu e esses assuntos foram adiados para as negociações de status final. Algumas questões nem chegaram a ser discutidas como Jerusalém que é outro tema fundamental que deveria ter sido incluído na agenda de negociações em Oslo. O fato de ter deixado que temas importantes fossem adiados ou nem chegassem a ser discutidos, representa o único ponto crítico no comportamento dos noruegueses. Eles tinham

que ter agido como haviam se programado, tinham que ser firmes fazendo com que as partes discutissem temas complicados e conseguissem chegar a soluções ao invés de terem cedido. A transferência dessas questões acabou sendo favorável aos israelenses, mas prejudicou os palestinos que assim também tiveram mais uma vez adiada a possibilidade de conseguir um Estado independente. Isso faz com que a falta de persistência dos noruegueses em lidar com as questões difíceis seja mais grave. Essa atitude só pode ser relevada considerando-se que como facilitadores, os noruegueses não dispunham de poder para pressionar as partes numa situação como essa.

A falta de poder do facilitador também interfere em outra característica peculiar ao conflito israelense-palestino, a assimetria de poder. A desigualdade de poder entre os dois lados é muito grande e é preciso lidar com esse problema para que as mediações feitas possam ser efetivas. De acordo com a teoria de mediação internacional as duas partes têm que ter condições igualitárias para entrar num processo de mediação. Por causa disso sempre se acreditou que um mediador tradicional resolveria melhor a questão. Da mesma forma que não pode ameaçar as partes, o facilitador não pode contrabalançar o poder dos palestinos para que eles fiquem numa situação de igualdade com os israelenses do mesmo modo que um mediador tradicional faria. Mas houve uma solução alternativa a isso. Os noruegueses mesmo sendo facilitadores trabalharam para contrabalançar essa desigualdade através de investimentos que continuam a ser feitos até hoje pelos países europeus com objetivo de que os palestinos possam ter condições de igualdade econômica e social semelhantes aos israelenses.

A iniciativa de desbloquear o impasse do processo de Madri foi bem feita pelos noruegueses através de contatos que tinham com alguns membros do governo israelense e da OLP. Esse foi o único jeito de iniciarem as negociações de Oslo. Mas com o tempo outros grupos importantes deveriam ter sido incluídos nesse processo. Os participantes nos workshops foram em geral políticos e acadêmicos mais flexíveis que tinham uma propensão maior a conseguir aceitar e lidar com o outro. Os que têm uma posição mais dura são os que mais precisariam participar desse tipo de iniciativa e no caso de Oslo isso não foi feito. Se eles

⁵⁷ EGELAND, J., *Norway's Middle East peace Channel*, p.145. Tradução livre; "... nós não tentamos manobrá-los em nenhum tipo de posição ou ajudar um ou o outro."

tivessem de alguma forma participado também das negociações teriam uma probabilidade menor de tentar no futuro boicotar o processo de paz.

As críticas feitas por Jones à mediação norueguesa têm muitos pontos relevantes⁵⁸. As questões mais importantes como a água e os assentamentos não deveriam ter sido adiadas para as negociações de status final porque o resultado disso foi que aos poucos elas acabaram sendo excluídas do processo. Outro fator que contribuiu para a marginalização dessas questões foi o foco na segurança israelense. Mas é preciso se considerar que a maior parte dessas críticas se dirige à falhas no próprio processo de facilitação. Jones é partidário da idéia que ele desenvolve em seu livro como mediação cosmopolita. O autor é contra as mediações tradicional e de segunda via. Para ele existem problemas tanto na teoria como na prática dos dois tipos de mediação. Esses problemas prejudicaram a mediação feita pela Noruega durante Oslo. Jones é favorável a uma mediação cosmopolita que combine elementos dos dois outros tipos sem ser exatamente uma mediação multipartidária. Para ele a mediação internacional tem o papel de preservação da pluralidade global. Ela tem que preservar as culturas existentes ao invés de suprimi-las. Sem que se trabalhe para um processo de mediação mais efetivo a reprodução histórica iria terminar como uma parte da pluralidade global. O mediador para ele tem que ter autoridade e pressão política para forçar um compromisso. Ele não pode contar só com o consenso, o voluntarismo e aceitabilidade mútua. Mas esse poder e autoridade não podem ser guiados pela racionalidade estratégica das mediações tradicionais.

Muitas falhas da facilitação de Oslo se originam nas próprias falhas desse tipo de mediação. Os noruegueses, como facilitadores desprovidos de poder, não poderiam lidar sozinhos com o conflito árabe-israelense, com as proporções que este tem e suas desigualdades. A facilitação não teria como resolver os problemas de assimetria de poder. E é nesse ponto que ou a atuação dos americanos como mediadores tradicionais teria que entrar ou que a facilitação deveria ter seus conceitos reformulados para englobar características que a permitissem lidar com o poder. Com relação a outra crítica à mediação norueguesa de ter permitido que a ênfase na segurança israelense se sobressaísse às demandas palestinas que foram aos poucos sendo reduzidas, os facilitadores noruegueses deveriam ter tomado, no

⁵⁸ JONES, D., *Cosmopolitan mediation*, p.143.

período do processo, uma medida de precaução para que isso não acontecesse. Os noruegueses se engajaram na mediação entre palestinos e israelenses por terem conhecimento no assunto. Larsen passou um período trabalhando em Gaza, a FAFO é uma organização de pesquisa e muitos estudiosos participaram de Oslo. Então os noruegueses falharam somente em não prever o que aconteceria se adiando as questões importantes do processo para uma etapa final cujas próprias datas não foram marcadas com precisão. As características do conflito apontavam que se o processo fosse levado dessa forma, as questões prioritárias para os palestinos seriam com o tempo marginalizadas. Isso se daria em função do não-cumprimento de Arafat e da OLP das exigências feitas em nome da segurança israelense. A análise da história do conflito árabe-israelense permitia que os noruegueses antecipassem o comportamento futuro de Israel, independente de qual partido estivesse no poder. No caso, os noruegueses deveriam ter pressionado mais os israelenses para que as questões ligadas à autodeterminação dos palestinos fossem negociadas no início do processo. Mas isso não foi feito porque a facilitação não permite o uso da pressão e poder pelo mediador. Se os noruegueses pressionassem os representantes israelenses eles poderiam deixar a negociação ou o próprio Rabin, Peres e o Partido Trabalhista poderiam retirar o poder que haviam dado a eles para participarem de Oslo.

Uma outra forma de se certificar de que as questões da etapa final de negociações fossem cumpridas era através de um controle firme durante a fase de implementação. Mas os mecanismos de controle falharam na implementação. Esse controle deveria ser feito pelo mediador. E no caso de uma mediação multipartidária apesar de dois mediadores trabalharem no processo, o responsável pelo monitoramento da implementação é o tradicional. Segundo a teoria, a facilitação serve ao canal principal de mediação, no caso Madri. Depois que a mediação de segunda via já ajudou a desbloquear o impasse o mediador tradicional deve retomar a condução do processo.

5.2.2. A mediação americana

O conjunto de negociações de Madri a Oslo teve início com o secretário americano James Baker representando o mediador tradicional, passando depois

para a facilitação dos noruegueses e após Oslo o presidente Clinton assumiu como o novo mediador tradicional americano. Com os acordos de Oslo sendo assinados em setembro de 1993, restava então a Clinton assumir o processo a partir daí. Nisso estava incluída a responsabilidade sobre a implementação. As falhas dessa fase são de responsabilidade do mediador tradicional e não dos facilitadores. A partir de setembro de 93 os próprios americanos assumiram o processo e continuaram a justificar seu papel nele como indispensável para resolver o conflito⁵⁹.

Segundo Martin Indyk, assistente especial de Clinton para assuntos do Oriente Médio, a administração americana ao assumir, queria trabalhar com Israel e não contra o país e aproveitar para reforçar ainda mais os laços da ligação.

*Les États-Unis souhaitent être un partenaire à part entière dans les négociations de paix israélo-arabe, mais nous ne pouvons pas et nous ne voulons pas nous substituer à l'implication directe des parties elles-mêmes.... Nous ne voulons pas être ceux qui imposent leurs vues. ... la politique de l'administration Clinton fut de convaincre les Palestiniens d'accepter la meilleure offre que les Israéliens étaient prêts à faire.*⁶⁰

Em 1991, Baker recebeu a tarefa de conduzir uma conferência de paz no Oriente Médio devido aos fatores internacionais e regionais mostrados na primeira parte do capítulo. Esses fatores geraram uma expectativa sobre o mediador que tinha a responsabilidade de mostrar ao mundo que os americanos estavam mais uma vez dispostos a encontrar uma solução ao conflito árabe-israelense. A iniciativa de Baker foi convocar uma conferência de paz com todos os principais atores envolvidos. A tentativa dele em Madri era a de buscar uma solução abrangente assim como já havia sido tentado em Genebra em 73-73 e 78. Na pauta das negociações de Madri foram incluídas questões importantes e delicadas como os refugiados palestinos. Os riscos e resultados dessa iniciativa eram muitos para o governo americano que através de Baker estaria estruturando a presença no Oriente Médio no pós-guerra-fria. Com o término da influência soviética era mais fácil para os americanos dominarem a região. Mas mesmo assim eles ainda

⁵⁹ JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p. 3.

⁶⁰ GRESH, A., *Petit inventaire partiel et partial de la présidence Clinton au Proche-Orient*, p.13-15.

precisavam assegurar sua credibilidade mostrando que eram capazes de conseguir mais um acordo árabe-israelense.

Antes mesmo da conferência de paz começar Baker precisou usar a pressão para conseguir a participação dos países árabes e de Israel. Só a persuasão não foi suficiente nesse caso. Ele teve que ameaçar cada um de ser responsável pelo fracasso da iniciativa de paz caso não cooperassem em participar dela. Em Madri e Washington nem a pressão o ajudou a conseguir um acordo entre as partes. Quanto mais ele pressionava os israelenses mais obstáculos eles colocavam às negociações. Além das recusas apresentadas pela delegação israelense, os palestinos também colocavam obstáculos. Um dos problemas que contribuíram para o impasse nas negociações de Madri foi a ambigüidade com relação ao uso da declaração 242 nas cartas para participar da conferência. Os palestinos receberam uma carta diferente dos outros participantes em que a resolução 242 serviria de base para tudo e não só pra o status final dos territórios palestinos como foi mencionado nas cartas dirigidas aos outros. Isso fez com que os palestinos fossem à Madri com uma determinada expectativa. Ao perceberem que a resolução não seria usada em todo o processo, a delegação palestina descreditou na conferência. Esse descrédito foi se somando a outras frustrações ao longo das negociações de Madri e Washington. Como por exemplo, uma outra expectativa dos palestinos era de que os Estados Unidos os ajudassem a contrabalançar o poder dos israelenses. Mas ao receberem as propostas americanas, a impressão que tinham era de que elas sempre estavam favoráveis aos israelenses⁶¹. O fato dos representantes palestinos só terem a impressão de que os americanos se colocavam partidários aos israelenses durante as negociações não é novo e só demonstra mais uma vez a incapacidade do mediador de em determinados momentos não convencer as partes de estar fazendo seu trabalho da melhor forma possível. Mas isso está ligado à percepção dos palestinos e seria uma falha de persuasão de Baker. Mas as ambigüidades contidas nas cartas convites à conferência representam uma falha na credibilidade de Baker. Ao descobrir a contradição entre a carta que receberam e o que aconteceria nas negociações, Baker perdeu credibilidade e confiança da delegação palestina.

⁶¹ KRIEBERG, L., *Israeli-Palestinian Conflict*, p.386.

A análise sobre o comportamento do mediador só pôde ser feita em cima da atuação de Baker porque Clinton não chegou a atuar muito. Como já foi apontado Clinton deveria ter fiscalizado melhor a implementação dos acordos de Oslo. Porém isso não foi estudado. Primeiro porque a implementação não entrou como objetivo da análise nesse trabalho e segundo porque o período em que a implementação de Oslo se deu foi vasto, sendo que as negociações de status final estavam previstas para 1999, muitos anos depois do período selecionado para ser estudado.

Analisando-se o comportamento de Baker é possível perceber que ele utilizou características do mediador tradicional como a persuasão e a pressão. Ele não chegou a usar o poder para dar recursos às partes como Kissinger e Carter. Sua tentativa como a dos outros dois mediadores foi de primeiro tentar conseguir um acordo abrangente que envolvesse todos os países árabes e Israel. Ao mesmo tempo através das negociações bilaterais ele tentou também conseguir acordos entre os israelenses e cada um dos outros envolvidos. Baker conseguiu que os palestinos participassem em conjunto com a delegação da Jordânia pressionando os israelenses que queriam a total exclusão destes no processo. Mas ele não conseguiu fazer os israelenses aceitarem os palestinos como participantes legítimos do processo. Assim como as duas tentativas em Genebra, Madri-Washington também chegou a um impasse que colocou um fim à atuação de Baker. O Secretário nem poderia continuar mais no processo porque o governo americano mudou. O novo governo Clinton não teve no início a prioridade de construir uma política externa para o Oriente Médio que se encarregasse de tentar solucionar o impasse da Conferência internacional. Os noruegueses aproveitaram o descaso americano com o processo de paz entre israelenses e palestinos para substituí-los como novos mediadores. E mesmo assim, na época dos Estados Unidos reassumirem a mediação do processo, o mínimo que se pode ser colocado nesse trabalho, é que não cumpriram seu papel adequadamente.