

## 6 Conclusão

As mediações de 1973-1974, 1978 e 1991-1993 foram momentos importantes na história do conflito entre os povos árabe e israelense. Os acordos conseguidos através delas e a atuação de cada um de seus mediadores teve conseqüências no rumo do processo de paz que se tentava estabelecer na região. Muitas das intervenções realizadas não tinham como objetivo principal conseguir uma paz geral e definitiva e por isso acabaram tendo efeitos negativos para as partes, como a interferência das duas superpotências durante a Guerra Fria que transformou o conflito de local em global. As características de uma disputa regional que em si atingia só os envolvidos foram agravadas porque a competição global pelo poder foi injetada no conflito árabe-israelense. Mesmo após o fim desse período, essa tendência ainda permanece até os dias de hoje.

Outra característica que nos três processos analisados tomou proporções bem maiores devido à intervenção externa foi a ênfase dada à segurança, que fez com que esse aspecto se impusesse sobre outros, até mais relevantes, mas que acabaram perdendo importância como a questão da auto-determinação dos palestinos. Os danos causados pelos acordos conseguidos através das três mediações analisadas contribuíram para as dificuldades encontradas pelos palestinos para conseguir seu próprio Estado e perpetuaram as condições de desigualdade do conflito. Na análise de muitos autores o Egito ganhou muito pouco em comparação com o ganho dos israelenses e dos próprios americanos nos acordos de Camp David e principalmente nos acordos do Sinai. Mas pelo menos foi obtida alguma vantagem para os egípcios como a devolução do Sinai e a tão desejada relação com os Estados Unidos.

No início da Guerra Fria, os países árabes participantes nos conflitos com Israel eram aliados da União Soviética. Mas essa ligação começou a enfraquecer a partir dos anos 70 quando os soviéticos passaram a diminuir o apoio militar dado aos árabes. Na disputa pelo Oriente Médio como área de influência, os Estados Unidos foram aos poucos substituindo a presença dos soviéticos e conseguindo

um domínio na região. Uma das formas encontradas pelos americanos de obter vantagens durante a Guerra Fria foi assumindo o papel de mediador do conflito árabe-israelense. As mediações permitiam a conquista dos árabes como aliados e davam aos Estados Unidos um controle cada vez maior sobre a situação política na região. Em todas as três mediações analisadas eles foram bem-sucedidos na tarefa de convencer os envolvidos de que eram os mediadores ideais para conseguir a paz e o retorno dos territórios árabes conquistados por Israel. Através da análise dos três processos pode-se perceber como foi construído na história do Oriente Médio o mito de que a paz só poderia ser feita através dos Estados Unidos. Essa idéia nasceu com a atuação de Henry Kissinger no início dos anos 70 e foi amadurecendo conforme os americanos iam conduzindo outras negociações.

Além dos americanos, outros atores como a Liga Árabe e a União Européia chegaram a se envolver no processo de paz entre árabes e israelenses nos anos 90, mas não como mediadores. Eles ocuparam um papel secundário que muitas vezes servia para auxiliar e complementar o trabalho dos americanos. Portanto a presença destes atores sempre esteve longe de ameaçar o domínio dos Estados Unidos. A própria ONU nunca conseguiu ter uma atuação muito independente. Essa situação só foi mudada quando os noruegueses resolveram, por conta própria, se envolver no processo. Os próprios representantes da Noruega participaram das negociações de Oslo apenas com o objetivo de dar assistência às negociações da Conferência de Madri que estavam estagnadas naquele momento. Depois de 1993, Clinton assumiu o papel de mediador americano por bastante tempo. Ele passou a ser o responsável pela continuação das negociações estabelecidas pelos acordos de Oslo.

No estudo das três mediações tradicionais a atuação americana foi requisitada pelas próprias partes. Tanto israelenses como egípcios, palestinos e outros povos árabes solicitaram a presença americana para resolver seus conflitos. Por exemplo, o presidente do Conselho de Israel de Relações Exteriores David Kimche afirma que os Estados Unidos têm que exercer um engajamento ativo para que um processo de paz no Oriente Médio seja realizado<sup>1</sup>. O argumento de Kimche se baseia em convicções próprias, mas também em pesquisas feitas com

israelenses durante a segunda Intifada em que 48% dos entrevistados queriam que os americanos impusessem uma solução ao conflito. Kimche interpreta essa opinião dos israelenses como produto do desespero vivido durante os confrontos, mas principalmente como um indício de que os entrevistados tinham consciência da importância dos Estados Unidos para resolver a crise. Ele atribui esse raciocínio ao simbolismo que o papel dos americanos como mediadores tem na diplomacia do Oriente Médio. Kimche exemplifica isso através da análise de um diplomata libanês sobre o papel dos Estados Unidos de que *“the wrapping on the package is more important than what is inside”*<sup>2</sup>. Kimche explica que a habilidade de vender um acordo para os constituintes é mais importante do que os próprios termos do acordo em si, e só os americanos seriam capazes de criar esse ‘pacote’ diplomático que permite aos governantes dos dois lados se saírem bem aos olhos de seu governo e população.

Os países árabes em geral, principalmente o Egito e os palestinos, aceitaram os americanos como mediadores devido à relação especial com Israel, que lhes permitiria uma maior oportunidade de pressionar os israelenses. Porém esse não foi o motivo principal que condicionava a aceitação dos americanos para o papel de mediador. Os palestinos também sabiam que Israel tinha uma ligação próxima com os noruegueses ao aceitarem sua oferta de mediação. E, além disso, tanto egípcios em 1974-1975 e 1978 como palestinos em 1991-1992 aceitaram os Estados Unidos como mediadores para depois, durante as negociações, acreditarem que os americanos favoreciam as propostas israelenses. Com isso, é possível observar que o interesse em conseguir e reforçar uma relação com os Estados Unidos e através dela conseguir investimentos é o motivo principal pelo qual os americanos sempre foram aceitos como mediadores. É preciso ressaltar também que muitas vezes, a apresentação dos americanos como mediadores não era uma escolha que os árabes faziam, mas uma aceitação devido às circunstâncias. Primeiro porque não havia nenhum outro candidato que se apresentasse como mediador, e segundo porque ficaria muito mais difícil para os árabes recusarem a oferta dos Estados Unidos e, dessa forma, levarem a culpa de

---

<sup>1</sup> De acordo com KIMCHE, D., *Mideast Peace Can Only Be Made in America*, disponível em <[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)>.

<sup>2</sup> De acordo com KIMCHE, D., *Mideast Peace Can Only Be Made in America*, disponível em <[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)>. Tradução livre: “a embalagem do pacote é mais importante do que o que ele tem dentro.”

não quererem que o processo de paz fosse realizado. A aceitação dos noruegueses mostrou que existe uma receptividade, principalmente por parte dos países árabes, a outro mediador. Em alguns momentos, como logo no início da segunda Intifada, Arafat chegou a pedir a ONU para mediar o conflito. Mas as Nações Unidas nunca puderam assumir esse papel porque Israel e mesmo os Estados Unidos não consentem sua participação como mediadores oficiais do conflito. Dessa forma, a idéia dos americanos como os únicos mediadores do conflito ficou dogmatizada.

No capítulo três, foi explicado como Kissinger soube se aproveitar de uma brecha na relação da União Soviética com os países árabes, principalmente o Egito, para induzir a percepção de que só os Estados Unidos poderiam ajudar o Egito a conseguir a paz. A partir daí criou-se uma dependência em relação aos americanos que foram eleitos como os mediadores oficiais desse conflito. Kissinger recebeu a tarefa de cuidar do Oriente Médio com o propósito de substituir a presença soviética na região e controlar o nacionalismo árabe. A estratégia usada para isso foi elaborada através da chamada *diplomacia de ponte aérea* em que o secretário de Estado americano fazia visitas aos países principais implicados no conflito como Egito, Síria e Jordânia. Os palestinos não foram incluídos porque nem americanos nem israelenses aceitavam dialogar com eles enquanto não reconhecessem o direito de Israel de existir. Na época só os israelenses eram aliados dos Estados Unidos na região. Cabia então a Kissinger colocar os outros países sob a influência americana. Com a guerra de outubro de 1973, o secretário de Estado teve a oportunidade de realizar sua meta atuando como terceira parte. Através de sua mediação, que durou de outubro de 1973 até 1975, ele conseguiu que Egito e Síria assinassem três acordos com Israel. Dessa forma os interesses israelenses foram melhor protegidos do que seriam com outro mediador. Ele também conseguiu fazer com que Sadat reduzisse suas relações com a União Soviética e passasse a ter uma ligação maior com os americanos. Já com os sírios, ele não teve o mesmo sucesso. Kissinger realizou os objetivos americanos ao mesmo tempo em que protegia os israelenses. Ele só precisou pressionar Israel quando as atitudes inflexíveis dos israelenses ameaçavam os interesses americanos. Com relação ao conflito em si, ele só conseguiu um cessar-fogo temporário.

A preocupação dos americanos não era ajudar os envolvidos a encontrarem meios de viverem em paz. Tanto é que Kissinger atrasou o Plano Rogers, a

iniciativa do Departamento de Estado americano de construir um acordo político baseado no conceito de troca da terra pela paz da resolução 242 da ONU, até que os Estados árabes estivessem convictos em se distanciar dos soviéticos. Durante a Guerra de 1973, ele manipulou a situação militar para ter o máximo de controle possível sobre o processo posterior de negociação. Seu objetivo sempre foi de curto-prazo, como conseguir um cessar das hostilidades e a assinatura de um acordo em pouco tempo. Muitas vezes, a pressa dos mediadores americanos em conseguirem que as partes assinassem um acordo comprometeu o processo de paz. As pressões do Congresso americano fizeram com que Kissinger, Carter e Clinton apressassem mais do que deviam o curso da mediação para conseguir um acordo. Por isso os acordos Sinai I e II entre Egito e Israel e o Acordo de Retirada entre Síria e Israel não foram satisfatórios. Apesar das partes terem assinado acordos considerados importantes, a vontade entre elas mesmas de entrarem em acordo não estava muito solidificada e por isso muitos dos termos com os quais haviam se comprometido acabaram não sendo cumpridos. Os israelenses se comprometeram a se retirar das colinas do Sinai no acordo do Sinai II mas o compromisso não foi efetuado e teve que ser renegociado por Carter durante a mediação de 1978. A Síria, insatisfeita com as negociações com Israel, abandonou a Conferência de Genebra. A conferência internacional tentava em paralelo às negociações bilaterais feitas por Kissinger, conseguir também um acordo abrangente na região. Mas a tentativa falhou. Os palestinos foram excluídos por Kissinger de todo o processo.

A estratégia de pequenos passos de Kissinger consistia em encontrar soluções parciais a questões bilaterais específicas das disputas. Dessa forma ele acreditava tornar as questões imediatas mais fáceis de serem tratadas e se esquivava de resolver questões de caráter multilateral. Resolvendo uma questão de cada vez, Kissinger acreditava ser mais provável conseguir um acordo, do que arriscar soluções mais abrangentes que poderiam esbarrar num impasse. Para Israel a política de Kissinger foi bastante vantajosa porque serviu aos seus próprios objetivos de evitar um acordo abrangente que implicasse num futuro Estado palestino. Além disso, Israel conseguiu dos americanos mais investimentos financeiros e em armas. A assinatura dos dois acordos do Sinai reduziu a pressão para um acordo abrangente e para Israel fazer concessões aos palestinos. A defesa dos interesses israelenses também foi realizada porque Israel era um aliado

estratégico dos americanos na região que precisava ser preservado contra os soviéticos e os árabes considerados radicais pelos Estados Unidos.

Carter ao assumir não tinha a intenção de investir na mesma política de Kissinger porque queria buscar uma solução global para o Oriente Médio. Ele retomou então as negociações da Conferência de Genebra que Kissinger havia deixado de lado. Porém, a dificuldade de conciliar os interesses de vários países árabes e os de Israel, que preferia negociações bilaterais, gerou um impasse. A ida de Sadat a Jerusalém recolocou egípcios e israelenses mais uma vez juntos para discutirem sob a mediação dos americanos por um lado, mas impediu que os outros países árabes encontrassem uma solução para sair do impasse de Genebra. As negociações entre Egito e Israel tinham mais chances de darem certo porque seria mais fácil conseguir concessões de Israel com relação ao Egito do que a vários países árabes ou aos palestinos. Apesar de todas as dificuldades, no momento o Egito se apresentava como a melhor alternativa para ir à mesa de negociações com os israelenses. Sadat já tinha chamado a atenção dos americanos de que estava disposto a retomar o processo de paz, seu país já tinha uma relação sólida com os Estados Unidos e os egípcios eram o único parceiro de negociações com quem os israelenses estavam dispostos a discutir. Apesar dos israelenses protestarem muitas vezes durante as negociações de Camp David e terem acusado Carter de querer favorecer Sadat, eles tinham muito mais a ganhar do que os egípcios neste processo. O Sinai não tinha tanto valor para Israel como a Cisjordânia e Gaza. Não haveria uma opção militar que ameaçasse Israel com o Egito completamente fora do jogo. O Sinai I e II nesse sentido abriram caminho para Camp David. A mediação de Carter contribuiu para consolidar mais o domínio dos Estados Unidos sobre a política do Oriente Médio e para excluir de vez a influência dos soviéticos da região.

No quinto capítulo, foi demonstrado como ocorreu a mediação combinada entre noruegueses e americanos nos anos 90. O processo começou nas negociações entre os países árabes e Israel na Conferência de Madri. Organizada pelo secretário de Estado James Baker logo após o final da Guerra do Golfo, o evento procurava mais uma vez conseguir a paz entre os povos da região. Quando a iniciativa não deu certo os noruegueses conseguiram tirar o processo do ostracismo na mediação secreta que conduziram de janeiro a agosto de 1993.

Mas os mediadores noruegueses acabaram recorrendo a erros parecidos com os dos americanos. Os acordos de Oslo não deveriam ter adiado a negociação de questões importantes para os palestinos para a fase de status final. Nessa etapa não havia um compromisso estabelecido que obrigasse os israelenses a continuarem com as negociações programadas para esse período. Os noruegueses não insistiram mais com os israelenses porque não tinham poder para bancar a pressão de forma que a delegação israelense tivesse que ceder sem abandonar o processo. A diferença entre o comportamento dos noruegueses e dos americanos é que os primeiros eram facilitadores sem poder. Por isso, as falhas da facilitação norueguesa são relevadas porque são falhas presentes na própria prática de facilitação, mas não são necessariamente falhas na atitude dos noruegueses como mediadores. Os problemas relativos à implementação de Oslo também são de responsabilidade de Clinton porque o mediador tradicional é quem deve monitorar e dar garantias aos acordos.

A credibilidade de Kissinger, Carter e Baker foi por alguns momentos questionada pelas duas partes, já a dos noruegueses nunca o foi. O comportamento deles correspondeu ao que um facilitador deve ser, auxiliando e orientando as partes para que elas pudessem ter condições de melhorar sua comunicação e por consequência construir um novo tipo de relacionamento. Eles também foram imparciais. Apesar dos problemas apontados por alguns autores resultantes da mediação dos noruegueses, eles se destacaram como mediadores e tiveram reconhecimento das partes já que foram os únicos responsáveis pelo avanço das negociações que levaram aos acordos de Oslo. Após esse momento, os noruegueses, na condição de facilitadores, entregaram aos Estados Unidos a responsabilidade de finalizar a mediação de Oslo. Na fase da implementação, foram revelados os problemas do processo de Oslo.

Como foi mostrado no segundo capítulo, o comportamento do mediador difere do facilitador para o mediador tradicional. A característica principal responsável por essa diferença é o poder. As falhas da mediação feita pelos noruegueses são decorrentes da falta de poder da facilitação. Já na mediação tradicional o poder é usado durante quase todo o processo pela terceira parte. Esse é o fator que faz com que as partes procurem um mediador tradicional porque conseguirão dele recursos. Mas o poder não serve só para trazer os benefícios que os disputantes esperam do mediador. Ele dá ao mediador um controle sobre as

partes, permitindo que ele conduza as ações delas. Nos processos de mediação tradicional estudados, os mediadores persuadiram, influenciaram, pressionaram e manipularam as partes envolvidas. Todas essas funções fazem parte das atividades do mediador tradicional segundo a própria teoria. A teoria de mediação tradicional também permite que essas atividades sejam usadas numa proporção desigual entre as partes. O maior uso do poder para pressionar e manipular os árabes mais do que aos israelenses também é permitido. Além disso, o mediador pode fazer tudo isso em nome de seus próprios interesses. O que faz com que mediadores americanos possam, além de preservar seus interesses, também preservar os interesses de Israel.

Apesar da manipulação se apoiar em relações de hierarquia, dominação e controle que prejudicaram os países árabes e os palestinos nas mediações americanas, ela é legalizada pela mediação tradicional. É legítimo que os mediadores tradicionais tenham considerações de custo-benefício e esperem sempre ganhar algo em troca. O mediador é um manipulador cujas ações de manipulação, pressão, uso de influência, ameaças, e punições são todas permitidas pela teoria de mediação tradicional. Alguns autores como Jones afirmam que o poder do mediador tem que ser usado para a justiça e não para o favorecimento de seu aliado. Porém o modelo de mediação tradicional não apresenta uma definição de justiça e nem dos limites do comportamento do mediador tradicional. Uma idéia de justiça tal como *a virtude de dar a cada um aquilo que é seu*<sup>3</sup> não é compatível com as atitudes do mediador tradicional e em muitos casos com os resultados dessas mediações. Kissinger e Carter favoreceram os israelenses, mas não foram justos com os egípcios e muito menos com os palestinos. Como a mediação tradicional permite ao seu mediador ter atitudes que prejudicam uma das partes em função do benefício da outra e dos interesses do próprio mediador, e pela ausência de um esclarecimento sobre o que o mediador pode ou não fazer, se torna contraditório falar em limites do comportamento do mediador.

Outro ponto importante apontado pelos autores é que o mediador precisa manter sua credibilidade perante as partes. Mas essa credibilidade não está associada com a imparcialidade, ela depende bem mais da persuasão do mediador sobre as partes. E para persuadir as partes de que tem credibilidade e que elas

---

<sup>3</sup> AURÉLIO, Novo dicionário da língua portuguesa.

podem confiar nele, o mediador usa recursos que arriscam sua credibilidade. Ele modifica a percepção delas. A credibilidade dos três mediadores tradicionais foi questionada em momentos diferentes do processo. A razão disso não está ligada às ações dos mediadores, mas ao fato deles não terem conseguido durante toda a mediação convencerem as partes de que estavam trabalhando da forma como elas esperavam. O mediador tradicional tem atitudes justificadas para que ele consiga realizar seus objetivos pessoais e para conseguir um sucesso relativo da mediação, mas isso não quer dizer que a mediação tenha sido justa para todas as partes envolvidas. O sucesso da mediação às vezes se reflete só na reputação do mediador porque o processo em si em pouco tempo não dá certo.

A mediação tradicional é moldada por uma perspectiva geoestratégica cuja função é manter uma estrutura de poder. Sendo assim esse processo não é adequado para o conflito árabe-israelense. Mantendo a estrutura de poder, a mediação acaba por preservar também um dos principais problemas do conflito que é a assimetria de poder entre israelenses e palestinos. A abordagem geoestratégica da mediação tradicional entra em contradição com os objetivos da mediação de segunda via. No processo de Oslo os noruegueses concluíram que era preciso equilibrar a estrutura de poder entre palestinos e israelenses para resolver o conflito e tomaram medidas como a criação de fundos para investir na melhoria das condições sociais e econômicas da população palestina. Já a ação dos americanos teve em geral o efeito de manter a desigualdade da relação entre os dois povos.

Outra observação que se pode fazer sobre o comportamento do mediador tradicional é que por ele ser o representante de um Estado, sua mediação é definida pela política externa do próprio país. Os interesses do mediador serão os de seu país e como esses interesses variam de país para país pode existir uma diferença no comportamento de mediadores tradicionais. Nessa dissertação os três mediadores tradicionais eram representantes dos Estados Unidos. Isso faz com que a proteção dos interesses de Israel tenha sido um dos objetivos principais da atuação de mediadores americanos. Outros mediadores tradicionais não teriam esse objetivo e portanto não teriam usado o poder para pressionar os árabes e favorecer Israel da forma como os americanos usaram.