

O Processo de Paz: análise histórica da política americana relativamente à questão palestina

Maria do Céu Ferreira Pinto

Resumo

Desde a Segunda Guerra que os Estados Unidos têm mantido uma presença activa no Médio Oriente por razões económicas e estratégicas de peso. A partir da guerra de 1967, Washington tem estado envolvido na procura de uma solução pacífica para o conflito israelo-árabe. Nalguns momentos, os Estados Unidos providenciaram tanto uma dinâmica como suporte logístico eficiente a todo este esforço diplomático e tal tem sido o processo de paz no seu melhor. A maior parte do tempo, contudo, o processo de paz tem sido pouco mais do que um mecanismo que mascara a passagem do tempo. Na realidade, este processo tem servido por regra para adiar uma solução satisfatória e global para os Palestínianos e para contentar as pretensões dos vizinhos árabes, nomeadamente Síria e Líbano. A falta de empenhamento dos Estados Unidos em favor daqueles é consequência da «relação especial» que une os EUA a Israel e do funcionamento do aparelho político americano, especialmente do Congresso.

1. A POLÍTICA AMERICANA NO MÉDIO ORIENTE

Tradicionalmente, os Estados Unidos tem definido os seus interesses no Médio Oriente como sendo: o acesso aos recursos petrolíferos do Golfo; a defesa do Estado de Israel; a resolução do conflito israelo-árabe; a manutenção de um situação sócio-política favorável aos Estados Unidos, nomeadamente através do apoio concedido a Estados árabes com uma orientação pró-ocidental. A estes se deve acrescentar aquele que, paralelamente à questão petrolífera e durante o período da Guerra Fria, constituiu a razão para a intervenção dos Estados Unidos na zona: a necessidade de conter o alastramento da influência soviética.

Uma análise retrospectiva evidencia o facto de que a política dos EUA para o Médio Oriente se tem centrado na questão vital do acesso ao petróleo e na manutenção de um *statu quo* político e económico que permitisse a exploração e comercialização deste recurso a preços compatíveis com as capacidades do mundo industrializado. A guerra do Golfo de 1991, a primeira grande intervenção americana na zona, é disso ilustração.

Um segundo aspecto é o facto de todas as administrações americanas terem afirmado de forma consistente o seu empenhamento na promoção de dois interesses difíceis de reconciliar: assegurar a sobrevivência, segurança e o bem-estar de Israel e resolver o conflito israelo-árabe. Ora, o empenhamento dos Estados Unidos em favor das duas partes tem sido desigual, favorecendo Israel e, por isso, contribuindo, directa ou indirectamente, para sustentar as posições de intransigência de Israel para com os Palestinianos. As várias administrações americanas têm, desde 1948, fornecido a Israel um apoio incondicional que praticamente nunca conheceu falhas. Daqui se conclui que, de Truman a Clinton, Washington tem subordinado a questão dos direitos palestinianos à relação estratégica que mantém com Israel⁽¹⁾.

(1) Joe Stork, «U.S. Policy and the Palestinian Question», in Hooshang Amirahmadi (ed.), *The United States and the Middle East: A Search for New Perspectives*. Albany, New York, State University of New York Press, 1993: p. 125.

Ao longo dos anos, os Estados Unidos têm estado permanentemente envolvidos na procura de uma solução pacífica para o conflito que opõe Israelitas e Palestianos. Os esforços diplomáticos accionados sobretudo a partir da guerra de 1967, e a que se deu o nome de processo de paz, visam juntar as partes envolvidas na disputa – Israel, os Palestinos e os Estados árabes rejeccionistas (sobretudo a Síria e, por consequência, o Líbano, seu protectorado) – numa solução negociada. William Quandt, no seu prestigiado *Peace Process: American Diplomacy and the Arab Israeli Conflict Since 1967*, afirma que em alguns momentos os Estados Unidos tem efectivamente dado uma dinâmica e um apoio efectivo ao processo de paz. Contudo, na maior parte do tempo o processo de paz não passa de um estratagemma para disfarçar a passagem do tempo.

Na realidade, o mecanismo do processo de paz tem servido por regra para adiar a busca de uma solução global e satisfatória que ponha um fim ao conflito, na medida em que nega algumas reivindicações fundamentais dos Palestinos, nomeadamente a auto-determinação⁽²⁾. O que os Americanos têm proposto aos Palestinos é o conceito de «autonomia administrativa» que, na prática, dá aos Palestinos o controlo sobre certos aspectos menores das suas vidas, mas que exclui o controlo sobre o território, recursos hídricos, imigração, segurança, ou outras questões cruciais.

O outro factor que explica a atitude americana de minimização deliberada das aspirações palestinianas, tem a ver com a aliança dos Estados Unidos com Israel. A «relação especial» que une os dois estados baseia-se na percepção generalizada de que existe entre os dois povos afinidades ideológicas, emocionais e históricas, reforçadas pela carisma religioso do povo judeu e pela ligação deste à história bíblica. A «relação especial» tem assim largamente beneficiado Israel, fortalecida pela concessão por parte de Washington de um impressionante apoio económico e militar⁽³⁾. Reich afirma: «the magnitude of U.S. support for Israel

⁽²⁾ *Id.* : pp. 125-6.

⁽³⁾ Calcula-se que, de 1949 a 1996, a ajuda económica e militar americana tenha ascendido a 65 biliões de dólares. Refira-se que a ajuda anual concedida a Israel constitui perto de 50% da ajuda externa global americana. Em 1996 (ano fiscal americano), o total da ajuda deverá ascender a 5.5 biliões de dólares. Ver S. L. Twing, «A Comprehensive Guide to U.S. Aid to Israel», *The Washington Report on Middle East Affairs*, vol. XIV, n.º 8, Abril de 1996: p. 7.49.

– militarily, politically, economically, and diplomatically goes beyond any traditional relationship between states in the international system»⁽⁴⁾. Contudo, o que no aparelho político americano mais pesa a favor de Israel é o chamado lobby pró-Israel⁽⁵⁾ que age principalmente a nível do Congresso. Este lobby exerce enorme pressão sobre a administração, em particular durante as campanhas eleitorais para o Congresso e para a presidência dos EUA⁽⁶⁾.

2. DA CRIAÇÃO DO ESTADO DE ISRAEL À GUERRA DOS SEIS DIAS

O envolvimento americano na Palestina data da Administração Truman. Truman tinha-se inicialmente atido ao princípio de que a Palestina era uma questão do foro britânico: os Ingleses detinham o mandato da Liga das Nações sobre a Palestina e eram por isso os responsáveis pelo futuro do território. Contudo, a combinação de certos acontecimentos – o recrudescer dos conflitos entre Judeus e Árabes; a recusa britânica de continuar a exercer o mandato após a Primavera de 1948; o aumento da agitação política pró-zionista nos Estados Unidos,⁽⁷⁾ alteraram de forma radical o rumo dos acontecimentos

A Administração Truman aceitou então o plano do Comité Especial das Nações Unidas para a Palestina que dividia este território em dois

(4) Bernard Reich, «Reassessing the United States-Israeli Special Relationship», *Israeli Affairs*, vol. 1, n.º 1, Outono de 1994: p. 65.

(5) O lobby pro-Israel é constituído pelas principais organizações judaicas cujas actividades têm a ver com Israel, ou cujo objectivo é influenciar os decisores políticos americanos para que estes favoreçam os interesses daquele Estado. Dentre as principais organizações, contam-se o AIPAC – American-Israeli Public Affairs Committee (que está registado como lobby), e a Conference of Major American Jewish Organizations; Rubenberg *op. cit.*: p. 354.

(6) Ver William B. Quandt, *Decade of Decisions: American Policy Toward the Arab-Israeli Conflict, 1967-1976*, Berkeley, University of California Press, 1977; p. 20; Steven L. Spiegel, *The Other Arab-Israeli Conflict: Making America's Middle East Policy, from Truman to Reagan*, Chicago, The University of Chicago Press, 1985: p. 338; Seth P. Tillman, *The United States in the Middle East: Interests and Obstacles*, Bloomington, IN, Indiana University Press, 1982: p. 54.

(7) Durante a Segunda Guerra Mundial, o centro de actividade do movimento zionista transferiu-se de Londres para os Estados Unidos. Em 1922, o Congresso americano aprovou uma resolução que apoiava a Declaração Balfour de 1917. Esta Declaração do ministro dos Negócios Estrangeiros inglês manifestava a intenção de Londres de apoiar a formação na Palestina de um «lar Judaico». A Declaração não definia contudo os contornos daquele.

estados distintos (um árabe e um judeu) funcionando em união económica, e em que Jerusalém ficaria sob administração da ONU⁽⁸⁾. Os Estados Unidos acabariam por reconhecer o Estado de Israel logo que este foi criado e ao mesmo tempo em que na Assembleia Geral da ONU se discutia uma proposta americana alternativa. Esta proposta apresentada pelo Departamento de Estado e da Defesa favorecia a manutenção do regime da ONU sobre a Palestina⁽⁹⁾.

A justaposição destes acontecimentos evidencia o persistente dilema da política americana em relação ao Médio Oriente e a Israel, em particular. Reich refere-o como «the lack of an overall scheme or policy that would provide a basis for specific commitments or decisions»⁽¹⁰⁾.

A decisão de Truman de apoiar a criação do Estado de Israel foi tomada ao arrepio dos pareceres da maior parte dos seus conselheiros e, principalmente, dos funcionários do Departamento de Estado e da Defesa. Os membros do aparelho burocrático eram da opinião de que esta decisão prejudicaria as relações dos Estados Unidos com o mundo árabe: havia, por um lado, a questão das companhias petrolíferas americanas que operavam na área e também a necessidade de assegurar o fornecimento contínuo e a baixo preço de petróleo aos Estados Unidos e à Europa em fase de reconstrução. Os Americanos também queriam preservar as bases militares na região, em especial a base de Dhara na Arábia Saudita. No geral, havia a preocupação que a criação do estado judaico fomentaria o extremismo no mundo árabe, aumentaria a instabilidade e, nesse sentido, favoreceria a penetração da URSS na zona⁽¹¹⁾.

A simpatia de Truman pela causa zionista tinha essencialmente a ver com a sua preocupação pelo destino dos Judeus deslocados pela Segunda

(8) De acordo com este plano, os Árabes ficariam com 43% do território enquanto que os Judeus ficariam com 57%. Na altura, os Judeus constituíam menos de um terço da população da Palestina. A resolução da Assembleia Geral de 29 de Novembro de 1947 que recomendava o plano de divisão da Palestina foi aprovada com 33 votos a favor e 13 contra.

(9) Esta proposta era sintomática das divisões no executivo americano: pretendia empatar a implementação do plano da ONU e enviar um sinal aos outros países de que o apoio de Washington ao plano não era muito entusiasta: *Op. Cit.*: Spiegel, pp. 30-4.

(10) Bernard Reich, *The United States and Israel: Influence in the Special Relationship*, Nova York, Praeger, 1984, p. 21.

(11) Spiegel, *op. cit.*: p. 25.

Guerra Mundial. Truman queria cumprir a promessa da Declaração Balfour⁽¹²⁾. No período que antecedeu a sua decisão, o presidente apercebeu-se também das implicações políticas a nível do seu partido. No partido Democrata (tradicionalmente apoiado pelos Judeus), as contribuições financeiras vindas dos simpatizantes zionistas, acabaram por convencer o presidente das vantagens políticas de uma decisão a favor da criação de Israel. O próprio Truman confessaria mais tarde nas suas memórias que durante o período que antecedeu a sua decisão, foi confrontado com a gigantesca pressão do lobby pró-zionista.

Após a guerra israelita de independência de 1948-9, a política americana orientou-se no sentido de manter a segurança e a estabilidade regional evitando uma corrida armamentista que degenerasse em conflitos locais susceptíveis de envolver as superpotências. Em concertação com os países europeus, os Estados Unidos empenharam-se em manter o embargo de armas aos países do Médio Oriente, incluindo Israel. Contudo, a ajuda americana providenciada ao novo estado permitiu a Israel lançar as bases para uma presença definitiva na zona.

Em Outubro de 1956, após repetidas incursões dos guerrilheiros palestinianos contra território israelita e ataques terroristas perpetrados pelos «fedayeen», Israel invadiu o Egipto ignorando repetidos apelos moderadores dos Estados Unidos⁽¹³⁾. A oposição de Eisenhower à conduta de Israel, da Grã-Bretanha e da França não tinha unicamente a ver com a legalidade do acto. Tinha essencialmente a ver com a antipatia de Eisenhower pelo velho estilo colonialista daquelas potências europeias.

⁽¹²⁾ «My purpose was then and later to help bringing about the redemption of the pledge of the Balfour Declaration and the rescue of at least some of the victims of Nazism. I was not committed to any particular form of statehood in Palestine or to any particular time schedule for its accomplishment. The American policy was designed to bring about, by peaceful means, the establishment of the promised Jewish homeland and easy access to it for the displaced Jews of Europe». Harry S. Truman, *Years of Trial and Hope 1946-1953*. Suffolk, Hodder and Stoughton, 1956, p. 167.

⁽¹³⁾ A agressão israelita contra território egípcio foi também motivada pelo facto de esta ter sido impedida de usar o Canal de Suez. Nasser tinha nacionalizado o Canal, o que irritou a França e a Inglaterra, ambas detentoras de acções na Companhia do Canal. Estes países lançaram um ultimato exigindo que Israel e o Egipto retirassem, no prazo de doze horas, as suas forças para uma distância de 10 milhas. Nasser não fez qualquer caso deste ultimato. A 31 de Outubro, as forças britânica e francesas lançaram ataques aéreos contra território egípcio; George Lenczowski, *American Presidents and the Middle East*, Durham, NC, Duke University Press, 1992, p. 50, 43.

as. O presidente americano também temia que este tipo de conflitos pudesse constituir um pretexto para a intervenção soviética na zona e que só contribuiria para diminuir o prestígio ocidental no mundo árabe.

Assim, foi com base numa moção americana que o Conselho de Segurança da ONU exigiu que Israel, a França e a Grã-Bretanha retirassem as suas forças do território egípcio e apelou às outras nações que cessassem a sua ajuda a Israel. Em Março de 1957, as tropas israelitas tinham já abandonado as áreas ocupadas durante o conflito. Contudo, os Estados Unidos tinham dado a Israel a garantia de que tropas da ONU seriam colocadas em território egípcio a fim de proteger a navegação israelita (ou a navegação com destino a Israel) pelos Estreitos de Tiran e de evitar futuros ataques dos «fedayeen» contra território israelita. O governo americano reconheceu ainda que o golfo de Aqaba se situava em águas internacionais e que, por isso via, país algum poderia impedir a passagem de navios israelitas pelo Golfo e pelos Estreitos. Ao agir desta forma, Washington viu-se arrastada para a resolução da crise do Suez e deu garantias que seriam mais tarde invocadas por Israel.

Quando Kennedy entrou na Casa Branca em princípios da década de 60, vinha determinado a melhorar as relações dos Estados Unidos com os países árabes, independentemente da posição deste últimos no conflito Leste-Oeste. O novo presidente dirigiu os seus esforços diplomáticos para Nasser, expoente do nacionalismo árabe e que se assumia como não-alinhado, e tentou aliciar o líder egípcio a cooperar com Washington. De tal resultaria, na opinião de Kennedy, entre outras coisas, uma atitude mais conciliadora de Nasser para com Israel. No entanto, a guerra do Iémen,⁽¹⁴⁾ destruiu as esperanças de Kennedy e a sua política veio eventualmente a assemelhar-se à abordagem Eisenhower-Dulles que defendia as forças conservadoras no Médio Oriente.

Kennedy iria abandonar a política americana que favorecia um equilíbrio de forças entre Israel e os Árabes a favor de uma relação estratégica com Israel. Em 1962, a administração Kennedy informou os embaixadores americanos no Médio Oriente da decisão de vender mísseis

⁽¹⁴⁾ Esta guerra que durou quase uma década, foi motivada pela intervenção do Egipto, apoiado pela União Soviética, a favor das forças nacionalistas locais. As forças realistas foram apoiadas pela Arábia Saudita.

Hawk a Israel⁽¹⁵⁾. A importância desta decisão é referida por Spiegel nos seguintes termos: «For the first time, the United States agreed to an arms deal with the Jewish state. This new relationship with Israel had major long-term implications for American policy toward the Arab-Israeli dispute»⁽¹⁶⁾. A referida decisão marcou o início dos esforços de Washington para manter uma balança regional de poder favorável a Israel.

A ascensão ao poder em 1963 de Lyndon B. Johnson determinou uma série de alterações de fundo à política americana para o Médio Oriente, em larga medida contrárias à prossecução dos interesses americanos. Ao contrário do seu antecessor, Johnson não sentia qualquer simpatia para com as aspirações terceiro mundistas e o seu relacionamento com o mais prestigiado líder árabe, Nasser, deteriorou-se de forma notória ao longo do tempo. Com Johnson, os Estados Unidos tomaram uma posição explícita a favor de Israel. Durante os primeiros três anos da sua presidência, os Estados Unidos passaram de fornecedores de quantias moderadas de armas defensivas a Israel, a fornecedores de armas de ataque altamente sofisticadas. Em 1962, a ajuda militar americana a Israel cresceu sete vezes, passando de 12.9 milhões de dólares em 1965 a 90 milhões – mais do que duplicando a ajuda concedida desde 1948 (40.3 milhões de dólares)⁽¹⁷⁾.

A Guerra de Junho de 1967 confirmou esta tendência. Este acontecimento marcou aliás a perda definitiva do prestígio grangeado pelos Estados Unidos durante a crise de 1956, e o início da hostilidade do mundo árabe para com os Estados Unidos que passaram a ser vistos como o novo poder imperialista da zona em substituição das velhas potências europeias. A verdade é que a conduta de Johnson nas semanas que antecederam o eclodir do conflito foi, no mínimo ambivalente e a sua indecisão terá encorajado os líderes israelitas a abrirem as hostilidades

⁽¹⁵⁾ Os Israelitas estavam preocupados com o incremento da venda de armamento soviético ao Egipto e ao Iraque (no caso do Egipto, como apoio à sua intervenção no Iémen). Tal facto levou os Israelitas a solicitarem, já durante o período final da Administração Eisenhower, a venda de mísseis Hawk. Eisenhower recusou o pedido alegando que não pretendia fomentar uma corrida armamentista na região. Já Kennedy acreditava que a superioridade militar israelita seria um factor favorável à paz na região: Spiegel, *op. cit.*: pp. 107-8; Cheryl B. Rubenberg, *Israel and the American National Interest*, Champaign, Ill., University of Illinois Press, 1986, p. 91.

⁽¹⁶⁾ Spiegel, *op. cit.*: p. 107.

⁽¹⁷⁾ Lenczowski, *op. cit.*: p. 106.

contra o Egipto. O aparelho militar em especial considerava a manobra de Nasser uma excelente oportunidade para lançar um ataque preventivo contra o Egipto⁽¹⁸⁾.

Nas semanas que antecederam o conflito, membros do governo israelita consultaram com frequência a Administração Johnson. Procuravam uma manifestação de apoio por parte de Washington de que esta não se oporia se Israel iniciasse as hostilidades. Invocaram para o efeito as garantias dadas por Eisenhower de que, na eventualidade do Estreito de Tiran ser bloqueado, Israel, ao abrigo do artigo 51 da Carta da ONU, poderia responder com o uso da força⁽¹⁹⁾. Dos seus contactos com membros da Administração Johnson, os Israelitas colheram a impressão de que, embora não o encorajando abertamente, os Americanos não estavam interessados em refrear Israel. O Ministro dos Negócios Estrangeiros israelita da altura, Abba Eban, notou na sua autobiografia que nas suas visitas a Washington, encontrou «...the absence of any exhortation to us to stay our hand much longer»⁽²⁰⁾.

Quando a guerra começou, os Estados Unidos abstiveram-se de criticar a agressão israelita e, na ONU, o delegado americano, Arthur Goldberg, apoiou as posições israelitas no que se refere ao não retorno às linhas anteriores ao conflito. O Embaixador opôs-se a uma resolução

⁽¹⁸⁾ Após a Campanha do Sinai de 1956, houve um incremento de escaramuças na zona fronteiriça entre Israel e a Síria. A causa desta instabilidade era a construção de colonatos israelitas na zona desmilitarizada, estabelecida após a guerra de 1948-49; disputas acerca dos direitos de pesca no Lago Tiberíades e os projectos de Israel referentes à utilização da água do rio Jordão. Israel retaliou contra os frequentes actos terroristas perpetrados pelo al-Fatah, e pelo Movimento Nacional de Libertação da Palestina (dirigido por Yasser Arafat, mas que ainda não fazia parte da OLP) com raids violentos contra a Síria e a Jordânia. A causa imediata da Guerra de 1967 foi o estacionamento de tropas egípcias no Sinai, como resultado de um alerta dos Soviéticos de que Israel se prepararia para invadir a Síria. Especula-se ainda sobre as razões que levaram os Soviéticos a lançarem este falso alerta. A 22 de Maio, Nasser declarou o bloqueio (não concretizado militarmente) dos Estreitos de Tiran que conduzem do Mar Vermelho ao Golfo de Aqaba e ao porto israelita de Eilat. Richard B. Parker. «The June 1967 War: Some Mysteries Explored», *The Middle East Journal*, vol. 46, n.º 2, Primavera de 1992, pp. 177-97.

⁽¹⁹⁾ William B. Quandt, *Decade of Decisions* Op. Cit.: p. 20.

⁽²⁰⁾ Citado em Lenczowski, *op. cit.*: p. 291. Quandt conclui a este respeito: «there was no U.S.-Israeli collusion, but there was acquiescence in what Johnson had come to believe was an inevitable Israeli resort to force to solve a problem for which the United States could offer no solution of its own»; *Peace Process*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1993: pp. 52-4.

da ONU que exigia a retirada das forças israelitas para as posições anteriores ao conflito, ajudando assim Israel a consolidar o domínio sobre os territórios recentemente conquistados. Os Estados Unidos favoreceram as pretensões israelitas de outras forma: concedendo cobertura diplomática enquanto Israel empreendia a conquista de Jerusalém, da Margem Ocidental e a invasão de território sírio⁽²¹⁾.

A fulgurante vitória de Israel sobre as forças combinadas do Egipto, Síria, Jordânia e a OLP, serviu também os interesses dos EUA que puderam assim consolidar a sua posição de hegemonia no Médio Oriente. A derrota do principal cliente de Moscovo na área – Nasser – diminuiu também a pressão das forças nacionalistas e comunistas sobre os países árabes pro-ocidentais, nomeadamente sobre os produtores de petróleo. Os Estados Unidos melhoraram a sua posição no Médio Oriente o que se revelou bastante positivo no contexto da confrontação global que opunha Soviéticos a Americanos, especialmente numa altura em que Washington enfrentava a hipótese de derrota militar no Vietnam⁽²²⁾.

Um outro importante desfecho desta guerra foi a nova apreciação qualitativa em Washington do papel de Israel na região: «...for the majority in the policymaking elite, Israel's spectacular military performance validated the thesis that Israel could function as a strategic asset to the United States in the Middle East. The belief about Israel's strategic utility was expressed in U.S. policy through the provision of virtually unlimited quantities of economic assistance and military equipment, a de facto alliance between Washington and Israel, and in American support for virtually every Israeli foreign policy objective»⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Lenczowski, *op. cit.*: p. 109 e Rubenberg, *op. cit.*: p. 123. A 8 de Junho, as tropas e a força aérea israelitas atacaram a Síria e, a 10 de Junho, o Primeiro Ministro soviético, Kosygin, ameaçou intervir se Israel não cessasse as operações. A Administração Johnson respondeu ao ultimato soviético posicionando a 6.ª Esquadra em águas sírias. Esta foi a primeira das ocasiões, no decurso dos conflitos israelo-árabes, em que as superpotências estiveram perto de uma confrontação. Stephen Green afirma que os Estados Unidos tomaram parte directa na guerra, ajudando as forças israelitas a fazer o reconhecimento aéreo. Isto permitiu a captura em tempo-recorde de território estratégico: *Living by the Sword: America and Israel in the Middle East 1968-87*, Brattleboro, Vt., Amana Books, 1988.

⁽²²⁾ Nadav Safran, *Israel: The Embattled Ally*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1978, pp. 582-3.

⁽²³⁾ Rubenberg, *op. cit.*: p. 126.

Uma das consequências do reforço da relação entre os Estados Unidos e Israel foi o negligenciamento das pretensões palestinas. A resolução 242 aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU e destinada a pôr fim ao conflito de 1967 apelava a uma «paz justa e duradoura» entre Israel e os seus vizinhos árabes mas não explicitava a exigência de Israel retirar as suas forças de todos os territórios ocupados na Guerra dos Seis Dias. A formulação da resolução está envolta em controvérsia pois refere «withdrawal of Israel's armed forces from *territories* occupied in the recent conflict», e não, como seria lógico, «from *the territories*»⁽²⁴⁾. A ambiguidade foi deliberada e tinha como objectivo agradar a todas as partes, principalmente a Israel cujo anuimento era fundamental.

A resolução aludia aos Palestínianos de forma indirecta, referindo-se a eles como «refugiados». Não mencionava a possibilidade de retorno dos refugiados ao território da Palestina ou a possibilidade de autodeterminação dos Palestínianos, mesmo que a par do Estado judaico. A resolução omitia qualquer referência aos direitos políticos do povo palestíniano cujas aspirações eram representadas, desde Maio de 1964, por um novo movimento político: a OLP (Organização de Libertação da Palestina). A questão palestíniana, subsumida na terminologia «refugiados», era encarada como um assunto humanitário cuja importância política advinha do facto de constituir um factor potencial de tensão entre os Estados árabes e Israel. Não era portanto encarada como uma questão de identidade nacional e de aspiração de um povo a constituir uma comunidade política independente⁽²⁵⁾.

3. A ADMINISTRAÇÃO NIXON

A política de Nixon para o Médio Oriente foi no essencial dominada pela abordagem ideológica do seu Conselheiro Nacional para os Assuntos de Segurança e, mais tarde, Secretário de Estado, Henry Kissinger. Kissinger analisava o mundo árabe à luz do conflito global que opunha as duas superpotências. A necessidade a seu ver imperiosa de estancar

(24) Sublinhado meu.

(25) Rubenberg, *op. cit.*: p. 12.

o alastramento da influência soviética no Médio Oriente sobrepunha-se às dinâmicas do conflito regional que, refira-se, eram em larga medida independentes da competição Leste-Oeste. Para Kissinger, a importância do conflito israelo-árabe advinha do facto de constituir uma plataforma para o aumento potencial da influência americana no mundo árabe, para enfraquecer o ascendente soviético e para reduzir a possibilidade de um conflito no mundo árabe entre as superpotências⁽²⁶⁾.

A análise de Kissinger colidia com o ponto de vista tradicional do Departamento de Estado e, especialmente, de William Rogers, o Secretário de Estado dos primeiros anos da Administração Nixon. Enquanto Kissinger considerava o Médio Oriente como uma «pedra no sapato» dos Soviéticos, susceptível, se bem explorada, de aumentar os ganhos americanos na zona, Rogers considerava a zona como um «quebra-cabeças» e uma fonte permanente de conflitos possíveis de atrair as duas superpotências para um confronto. Rogers advogava assim a cooperação soviético-americana na zona⁽²⁷⁾. Rogers pretendia também lidar com o conflito israelo-árabe de uma forma mais equilibrada, isto é, procurando uma solução global e satisfatória para todos os contentores. Esta intenção originou um plano ambicioso, o chamado Plano Rogers de 1969, que basicamente propunha uma troca: Israel comprometer-se-ia a retirar-se de todos os territórios ocupados, ao passo que os Árabes acordariam num arranjo contratual qualquer que garantisse uma paz permanente com Israel. O plano na realidade ficava aquém das expectativas árabes na medida em que não mencionava explicitamente a exigência de Israel retirar as sua forças para as linhas de 1967, mas propunha algo praticamente equivalente ao afirmar que qualquer alteração (isto é, extensão) nas fronteiras de Israel deveriam ser «mínimas» e apenas em vista da «segurança mútua». Rogers evitou entrar em detalhes no que se refere às pretensões palestinianas, mas afirmou que os Estados Unidos acreditavam que «uma solução justa deve ter em conta os desejos e aspirações dos refugiados...». O plano foi naturalmente rejeitado por Israel⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Rubenberg, *Israel ...* : p. 139 e Spiegel, *op. cit.* : p. 168.

⁽²⁷⁾ Ishaq I. Ghanayem e Alder H. Voth., *The Kissinger Legacy: American Middle East Policy*, New York, Praeger, 1984: p. 173.

⁽²⁸⁾ Spiegel, *op. cit.*: p. 186.

Kissinger veio eventualmente a exercer tal ascendente sobre o presidente que este acabaria por afastar Rogers e de nomear Kissinger para seu Secretário de Estado. A saída de Rogers ditou também o fim da abordagem equilibrada da política americana para o conflito israelo-árabe e o apagamento do Departamento de Estado enquanto fonte principal de orientações para a política americana no Médio Oriente. Tradicionalmente este órgão da burocracia de Washington é conotada com posições pró-árabes, na medida em que advoga a adopção, por Washington, de uma posição mais equidistante no conflito israelo-árabe.

Kissinger, aplicando à risca o raciocínio moldado pela «realpolitik», pensava que o nacionalismo palestino era fomentado pela URSS e que a OLP não passava de um movimento dirigido por Moscovo. Em 1970, os «fedayeen» da OLP⁽²⁹⁾ desencadearam uma campanha de motins na Jordânia que pôs em perigo a própria sobrevivência da monarquia hachemita. Kissinger avaliou esta crise à luz da ameaça internacional fomentada pelos comunistas e não como expressão das dinâmicas regionais do conflito israelo-árabe. O rei Hussein, com a ajuda dos EUA, conseguiu esmagar a revolta, tendo subsequentemente expulso a OLP da Jordânia. A derrota da OLP foi assim considerada pela equipa Nixon-Kissinger como uma vitória sobre a União Soviética.

Os acontecimentos do «Setembro Negro» na Jordânia viriam a marcar a abordagem de Washington para a zona de duas maneiras: por um lado, a crise confirmou definitivamente a oposição estratégica dos EUA ao movimento palestino; por outro lado, originou uma nova apreciação qualitativa do papel israelita na região⁽³⁰⁾. Kissinger arquitectou então uma teoria que veio a tornar-se num autêntico dogma e a dominar de forma incondicional e absoluta o pensamento político americano em relação a Israel: segundo esta teoria, Israel constituiria um «trunfo estratégico» na luta contra a disseminação da influência soviética no mundo árabe. Em consequência, Kissinger activamente lançou

(29) A OLP tinha transferido a sua sede do Egipto para Amman.

(30) Durante os motins, as forças sírias avançaram para sul, ameaçando entrar na Jordânia em socorro dos Palestinos. No auge da crise os Israelitas transmitiram a Kissinger a sua intenção de atacar o exército sírio se este invadisse o território jordano. Os Sírios acabaram por recuar porque entretanto Hafez al Assad tomou o poder, revertendo a estratégia em curso. Sheila Ryan, «Israel's Invasion of Lebanon: Background to the Crisis», *Journal of Palestine Studies*, Verão/Outono de 1982: p. 25.

mão dos vários meios que permitiam reforçar o poder de Israel a fim de que este pudesse desempenhar o papel de cliente americano na região. Esta nova avaliação do papel de Israel traduziu-se no aumento dramático da ajuda militar ao estado judaico.

Nas negociações que se seguiram a guerra de 1973, os Israelitas conseguiram extrair dos Estados Unidos o compromisso de que estes em circunstância alguma negociariam, quer a nível formal ou informal, com a OLP. O «Memorandum of Understanding», assinada à margem do segundo Acordo de Retirada do Sinai ⁽³¹⁾ incluía uma cláusula pelo qual o governo americano se comprometia a não reconhecer ou negociar com a OLP até que este movimento reconhecesse o Estado de Israel e aceitasse as resoluções 242 e 338. Esta cláusula foi sem dúvida a mais relevante concessão política do acordo e evidenciava até que ponto Washington se tinha submetido aos ditames de Israel e àquilo que os líderes israelitas consideravam como «condições de segurança»⁽³²⁾.

Esta cláusula, cujo poder vinculativo foi contestado,⁽³³⁾ veio a obrigar as administrações que se seguiram. Este compromisso foi reconfirmado durante a Administração Reagan. Em 1985, o Congresso aprovou uma emenda ao «International Security and Development Act» que alargava as restrições sancionadas por Kissinger, exigindo que a OLP renunciasse ao uso do terrorismo como condição indispensável para a abertura de negociações com Washington⁽³⁴⁾.

4. A ADMINISTRAÇÃO CARTER

Carter entrou na Casa Branca com a determinação de trabalhar para uma paz global no Médio Oriente. Carter desdramatizou a ameaça soviética na zona e considerava a URSS um parceiro potencialmente

⁽³¹⁾ O Memorando era um entendimento quase secreto e na realidade não foi aprovado pelo Congresso. Previa o aumento significativo da ajuda americana a Israel e constituía uma compensação pelas concessões feitas por Israel ao Egipto.

⁽³²⁾ Lenczowski. *Op. cit.*: p. 152.

⁽³³⁾ Ver, por exemplo, Tillman. *op. cit.* : pp. 223-4.

⁽³⁴⁾ George W. Ball. «The Unbalanced Triangle: The United States, Israel and Palestine», *Arab Studies Quarterly*, vol. 10, n.º 4, Outono de 1988. p. 377

cooperativo para os seus esforços de paz. O presidente mostrou interesse em relançar a Conferência de Genebra que se tinha realizado após a guerra de 1973, mas que tinha sido boicotado por Kissinger que não queria ver o conflito israelo-árabe discutido num forum multilateral. A Administração Carter preparou com os Russos um comunicado conjunto que deveria servir como plataforma para a reabertura da Conferência. Neste comunicado, os EUA pela primeira vez reconheciam que os Palestínianos eram detentores de «direitos legítimos», o que constituiu uma evolução significativa em relação a declarações anteriores que empregavam a terminologia mais asséptica de «interesses».

Na Primavera de 1977, Carter fez uma série de declarações à imprensa promissoras para o avanço da causa palestíniana. Afirmou por exemplo: «I don't think there can be any reasonable hope for a settlement of the Middle East question ...without a homeland for the Palestínians»⁽³⁵⁾. Carter parecia inicialmente favorecer o princípio da auto-determinação palestíniana e a hipótese de estabelecer um estado próprio. Não levou muito tempo contudo, até que o presidente esclarecesse a sua posição mostrando-se mais cauteloso: «The exact definition of what homeland might be, the degree of independence of the Palestínian entity, its relations with Jordan, or perhaps Syria and others, the geographical boundaries of it, all have to be worked out by the parties involved»⁽³⁶⁾. Tal como os seus antecessores, Carter acabou por recusar estabelecer quaisquer contactos com a OLP enquanto esta não aceitasse de forma clara a resolução 242 e reconhecesse o direito à existência do Estado de Israel.

A expressão inicial de simpatia de Carter pelo drama dos Palestínianos revelava a sua ingenuidade política. A Administração Carter constitui aliás um exemplo ilustrativo de como os esforços do executivo podem ser minados por uma poderosa conjugação adversa de interesses: neste caso, pelo lobby pró-Israel e pelo governo nacionalista, do Likud. Este, liderado pelo primeiro ministro revisionista, Menachem Begin, intensificou a repressão sobre os Palestínianos e acelerou a construção de colonatos nos territórios⁽³⁷⁾ ocupados: uma política que equivalia à

⁽³⁵⁾ Tillman, *op. cit.*: p. 220.

⁽³⁶⁾ *Ibid.*.

⁽³⁷⁾ A construção de colonatos foi iniciada logo após a guerra de 1967 pelo governo trabalhista liderado por Y. Rabin.

anexação destes. Quandt refere que já no segundo ano do seu mandato, Carter se tinha apercebido dos enormes custos políticos a nível interno de uma confrontação com Israel. O Presidente estava também ciente de que poucas concessões poderia obter de Begin, cuja teimosia era bem conhecida: «these realizations had convinced him to pull back from his original ambitious plan for a comprehensive peace and had made him particularly cautious in dealing with the Palestinian question»⁽³⁸⁾. Carter ficou assim aliviado quando, na sequência da visita-surpresa, em Novembro de 1977, de Sadat a Jerusalém, pode pôr de parte a hipótese de uma conferência internacional. Sadat surpreendeu mesmo os seus mais próximos colaboradores ao abrir as portas a uma paz com Israel. Carter considerou que neste contexto seria mais fácil tentar, por meio da diplomacia bilateral, um acordo de paz separado entre Israel e o Egito.

As negociações entre Israel e o Egito progrediram a ritmo lento devido à intransigência de Begin. Carter, num último esforço para obter resultados antes do final do seu mandato, reuniu o primeiro ministro israelita e o presidente egípcio no seu retiro de férias de Camp David. O presidente conseguiu assim que estes chegassem a um entendimento proveitoso para ambos. Os Acordos de Camp David continham uma série de provisões relativas à resolução do conflito israelo-palestiniano. A parte A, «Framework for Peace in the Middle East», referente à Faixa de Gaza e à Margem Ocidental, previa a criação, no prazo máximo de cinco anos, de uma autoridade palestiniiana gozando de um limitado grau de autonomia. Esta hipótese estava aliás consagrada no texto do acordo de forma pouco clara, o que dificultaria, em qualquer caso, a sua implementação. Quanto ao resto, o acordo previa que Israel continuaria a manter as suas forças nos territórios ocupados e a gozar de um direito de veto sobre o retorno dos refugiados da guerra de 1967. Ainda segundo o tratado, a deliberação sobre o estatuto final dos territórios caberia não tanto aos Palestínianos residentes nesses territórios, mas antes a Israel, à Jordânia e ao Egito.

Rubenberg afirma que a autonomia prevista no acordo era «...a euphemism for denying Palestinians an independent sovereign state in the West Bank and Gaza, instead allowing them some form of control over

⁽³⁸⁾ Quandt, *Camp David*: p. 258.

some aspects of their lives (again how much control and over what areas have never been spelled out). But this concept of autonomy by definition rules out any possibility for Palestinian sovereignty – for Palestinians to control the land and water resources of the areas, immigration, security, or other vital matters»⁽³⁹⁾. O acordo apresentava graves falhas na medida em que se prestava a diferentes interpretações, de acordo com as conveniências das partes. Tillman refere certamente que aquele poderia constituir «... a precursor to self-determination only on the basis of the assumption that its substance would eventually be changed and that Israel would agree to it being changed»⁽⁴⁰⁾.

5. A ADMINISTRAÇÃO REAGAN

Reagan entrou na Casa Branca com o firme propósito de defender os interesses de Israel. Consequentemente, o conflito israelo-árabe perdeu a sua posição de prioridade regional. Reagan não fez aliás qualquer esforço para esconder a sua antipatia pelos Palestínianos. Já durante a campanha eleitoral, Reagan tinha afirmado que faria uso de «todos os instrumentos apropriados», incluindo o veto americano no Conselho de Segurança, para «se assegurar de que a OLP não tem voz nem participará em futuras negociações de paz com Israel»⁽⁴¹⁾. Reagan pronunciou-se também sobre a política expansionista do Likud e declarou que a construção de novos colonatos nos territórios ocupados não era ilegal⁽⁴²⁾.

Com Reagan, o Estado de Israel foi elevado à categoria de «aliado estratégico». A comunhão de pontos de vista entre Washington e Jerusalém ficou bem patente na guerra no Líbano em 1982. Está hoje provado que o Secretário de Estado norte-americano, Alexander Haig, deu no mínimo o seu consentimento tácito para a invasão do Líbano⁽⁴³⁾. Os

⁽³⁹⁾ Rubenberg, «The U.S.-PLO...»: p. 50. 19.

⁽⁴⁰⁾ Tillman, *op. cit.*: p. 222.

⁽⁴¹⁾ *Id.*: p. 36.

⁽⁴²⁾ *Id.*: p. 70.

⁽⁴³⁾ Alexander M. Haig, Jr., *Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1984; p. 335; Ze'ev Schiff e Ehud Ya'ari, *Israel's Lebanon War*, Londres, George Allen & Unwin, 1984; pp. 73-6.

Americanos calcularam que a invasão do Líbano por parte do exército israelita seria vantajosa do ponto de vista dos seus interesses regionais. A redução da influência síria no Líbano e a expulsão da OLP foram considerados como dois resultados positivos por parte de uma administração que considerava ambas as forças aliados soviéticos. Haig ficou particularmente satisfeito com a destruição das bases da OLP, vista por ele como «organização terrorista»,⁽⁴⁴⁾ e uma vez que a Administração tinha definido como uma das suas prioridades a luta contra o terrorismo.

No contexto da superioridade militar e diplomática alcançada por Israel no decurso do conflito, Reagan achou que se encontravam reunidas as condições para relançar os dados sobre a região e anunciou então um plano de paz global. Neste plano, o presidente referia-se pela primeira vez ao problema palestino como «mais do que uma questão de refugiados». O Plano Reagan condenava a expansão dos colonatos judeus nos territórios ocupados e reafirmava a posição formal americana de que uma solução negociada deve envolver a troca dos territórios pela paz. O ponto central do plano eram as provisões que diziam respeito ao estatuto final da Margem Ocidental e de Gaza: Reagan afirmava que os EUA se oporiam às posições maximalistas de ambas as partes. Rejeitava assim tanto a anexação destes territórios por Israel, como as pretensões palestinianas a um estado independente. Washington favoreceria uma forma de auto-governo palestiniano (gozando de um grau limitado de autonomia) nos territórios palestinianos, no quadro de uma confederação com a Jordânia. Em balanço, o plano ficava aquém dos próprios arranjos estabelecidos em Camp David⁽⁴⁵⁾.

Uma vez que o plano não agradou aos Árabes⁽⁴⁶⁾ nem aos Israelitas, a Administração Reagan sentiu-se desencorajada a continuar a explorar

⁽⁴⁴⁾ Neste sentido, a opinião da Administração Reagan sobre a OLP é uma continuidade do ponto de vista de Kissinger: Ryan, *op. cit.*: p. 26.

⁽⁴⁵⁾ Entre outros aspectos, o Plano Reagan fazia completo silêncio sobre o direito dos Palestínianos a regressarem a suas casas ou a serem compensados. Os Acordos de Camp David reconheciam o direito de retorno dos refugiados como um privilégio selectivo de readmissão das autoridades israelitas: Naseer H. Aruri e Fouad M. Moughrabi, «The Reagan Middle East Initiative», *Journal of Palestine Studies*, vol. XII, Inverno de 1983: p. 12, 25.

⁽⁴⁶⁾ Poucos dias após o anúncio do Plano Reagan, os Árabes adoptaram o Plano de Fez que reconhecia implicitamente Israel e que se pretendia como uma base alternativa para as negociações de paz: Kathleen Christison, «The Arab-Israeli Policy of George Shultz», *Journal of Palestine Studies*, vol. XVIII, n.º 2, Inverno de 1989: p. 39.

vias para a paz. Reagan tentou contudo durante algum tempo convencer a Jordânia a desempenhar o papel de representante dos interesses palestinos, substituindo a OLP em futuras negociações de paz com Israel. Tal não foi possível uma vez que o rei Hussein não conseguiu reunir o apoio dos Palestinos e dos líderes árabes. Washington suspendeu então os seus esforços diplomáticos e, nos cinco anos que se seguiram, não se envolveu em qualquer iniciativa política de vulto.

A atenção dos Americanos voltaria a concentrar-se no conflito israelo-árabe aquando da eclosão em 1987 da *intifada* nos territórios ocupados. Washington registou com preocupação a situação de instabilidade nos territórios palestinos por razões muito particulares, que tinham a ver com «...maintaining stability in the Arab world and defusing potential threats to pro-American Arab leaders, and because of its interest in maintaining Israel's potency as a strategic asset»⁽⁴⁷⁾. O interesse dos Americanos pela situação na região foi também suscitado por outro desenvolvimento: a nova liderança russa, sob Gorbachev, tinha lançado uma série de iniciativas na direcção do Médio Oriente e estava em vias de alcançar alguns sucessos diplomáticos. Estes acontecimentos forçaram Washington a centrar a sua atenção na questão palestiniana.

Face à situação explosiva nos territórios ocupados, o Secretário de Estado, George Shultz, anunciou em Janeiro de 1988 um plano de paz que esboçava o objectivo de uma paz global. O plano propunha a convocação de uma conferência internacional que abriria as negociações e que seria seguida por reuniões bilaterais entre a delegação israelita e uma delegação mista, palestiniano-jordana. O plano não fazia menção das matérias mais controversas. O facto dos Palestinos serem representados numa delegação liderada pela Jordânia obviava qualquer possibilidade da OLP vir a ser incluída nas negociações e, em última análise, a possibilidade de um estado palestiniano⁽⁴⁸⁾. O plano foi imediatamente rejeitado por Shamir e a maior parte dos Árabes considerou que o plano tinha graves falhas. Na realidade o projecto não reconhecia o problema palestiniano na sua magnitude e não reiterava o princípio do

⁽⁴⁷⁾ Rubenberg, *op. cit.*: p. 18.

⁽⁴⁸⁾ Christison, *op. cit.*: p. 41.

«território pela paz», que constituía um ponto fundamental do Plano Reagan. Na realidade, a proposta Shultz não era mais do que uma versão diluída do Plano Reagan, e à semelhança deste, não foi apresentado com grande convicção.

Em finais de 1988, a OLP tomou a decisão estratégica de alterar certos aspectos-chave da sua plataforma. O movimento tentou assim capitalizar sobre a preocupação da comunidade internacional quanto à deterioração das condições nos territórios ocupados. Na 19.ª reunião do Conselho Nacional Palestino, reunido em Alger, a OLP emitiu um comunicado cujo conteúdo ia de encontro às condições impostas por Kissinger treze anos para o reconhecimento do movimento palestino e para o início de negociações com Washington. A OLP renunciou assim oficialmente e de forma inequívoca ao uso do terrorismo, aceitou as resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança da ONU e declarou aceitar a solução de «dois estados» na Palestina (reconhecendo assim a existência do Estado de Israel). Na mesma reunião, a OLP emitiu a sua «Declaração de Independência», proclamando a criação de um estado palestino na Margem Ocidental e em Gaza, tendo Jerusalém como sua capital.

Convém aqui notar um facto que é pouco mencionado, mesmo na literatura da especialidade: o reconhecimento do Estado de Israel por parte da OLP e a opção pela diplomacia, como instrumento para prosseguir os objectivos do movimento palestino, data de inícios dos anos 70. Efectivamente, é a partir de 1974 que a OLP repensa a sua estratégia, optando gradualmente pela utilização da diplomacia (de forma a ganhar respeitabilidade aos olhos da comunidade internacional) e descartando o uso do terrorismo. O movimento de Yasser Arafat deu sinais de que lutaria pela criação de um estado palestino independente ao lado de Israel, o que implicava, na prática, o reconhecimento por parte da OLP, do estado judaico⁽⁴⁹⁾. Assim sendo, as decisões de Novembro de 1988 não constituíram uma inflexão revolucionária de rumo, mas antes o resultado de uma evolução que se vinha a verificar desde há mais de uma década.

A Administração Reagan mostrou uma certa relutância em retirar as devidas consequências do acto da OLP, o que obrigou o movimento a

(49) Rubenberg, *op. cit.*: p. 18.

fazer uma série de clarificações que, eventualmente, acabaram por satisfazer Washington. Na realidade, os Estados Unidos aperceberam-se nesta altura que a manutenção da sua recusa em negociar com a OLP os isolava no seio da comunidade internacional que, desde há muito, reconhecia os direitos palestinianos e mantinha relações diplomáticas com a OLP. Finalmente, a 14 de Dezembro de 1988, os EUA anunciaram a sua intenção de iniciar um «diálogo substantivo» com a OLP por intermédio do Embaixador americano em Tunis. Taylor notou: «the reluctance Shultz displayed in arriving at this major change in the official American attitude toward the PLO reflected the degree to which Washington has become rigid and unreasonable in its policies on the Arab-Israeli conflict»⁽⁵⁰⁾. A antipatia do executivo americano pela OLP tinha raízes profundas e fica bem espelhada no facto de Shultz, pouco antes de abandonar o seu cargo, ter afirmado que os EUA acreditavam que a criação de um estado palestiniano seria um obstáculo para a paz e que Washington se oporia a uma declaração unilateral de independência por parte dos Palestinos⁽⁵¹⁾.

6. A ADMINISTRAÇÃO BUSH

A equipa Bush/Baker assumiu o poder aparentemente empenhada em contrariar as políticas expansionistas de Shamir. O Presidente e o Secretário de Estado sentiam uma animosidade pessoal para com o Primeiro Ministro israelita, cuja intransigência face às pressões moderadoras de Washington eram já lendárias. Num discurso que causou controvérsia nos meios pró-Israel, Baker alertou Israel para que «pusesse de parte, de uma vez por todas, as intenções irrealistas de criar um Grande Israel», pusesse fim à construção de colonatos nos territórios ocupados, renunciasse à anexação de novos territórios, e entrasse em entendimento com os Palestinos «enquanto vizinhos que têm direitos políticos»⁽⁵²⁾.

⁽⁵⁰⁾ Alan R. Taylor, *The Superpowers and the Middle East*, Syracuse, New York, Syracuse University Press, 1991: p. 105.

⁽⁵¹⁾ Christison, *op. cit.*: p. 42.

⁽⁵²⁾ Kathleen Christison, «Splitting the Difference: The Palestinian-Israeli Policy of James Baker», *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIV, n.º 1, Outono de 1994: p. 42.

Contudo, numa questão de semanas, a Administração Bush abandonou a sua postura de desafio ao governo israelita e adoptou a abordagem americana tradicional. Baker veio eventualmente a perfilhar as posições de Shamir quando este anunciou o seu plano de paz. Como é por demais conhecido, o plano Shamir tinha a intenção óbvia de criar a ilusão de que Israel estava empenhada na busca pela paz, quando, na realidade, o mesmo se destinava a imobilizar o processo de paz.

A Administração Bush sentiu-se compelida a avançar com uma iniciativa própria, o que levou Baker a propor o seu próprio plano de paz. Este não era mais do que uma variação do plano Shamir. Do ponto de vista palestiniano, a proposta não representava um avanço sobre iniciativas anteriores: « The Baker scheme proposed a process of exasperating complexity and indirectness... and the Palestinians immediately perceived in this ludicrously convoluted plan the outlines of crucial issues of substance, such as the status of Jerusalem and the issue of Palestinians outside the occupied territories»⁽⁵³⁾. O plano Baker dava as garantias a Israel de que esta poderia fazer depender a sua participação nas negociações da formação de uma equipa palestina «aceitável». O projecto sugeria, além disso, que a selecção desta equipa fosse feita pelas autoridades americanas, israelitas e egípcias. Tais condições satisfizeram Shamir na medida em que efectivamente davam aos Israelitas a possibilidade de pôr de lado a OLP como interlocutor nas negociações.

Durante este período a Administração Bush continuava a dar mostras de não querer negociar com o movimento palestiniano: desde Dezembro de 1988, os Estados Unidos mantinham os seus contactos diplomáticos com a OLP ao mais baixo nível. De facto, a OLP continuava classificada a nível oficial como uma organização terrorista e não tinha representação oficial em território americano. A Administração Bush acabou por suspender o diálogo com a OLP a 20 de Junho, de 1990, quando Arafat se recusou a condenar o atentado terrorista perpetrado pela Frente de Libertação da Palestina nas praias de Tel Aviv. Bush, sob forte pressão do lobby pró-Israel e do Congresso, argumentou que a recusa de Arafat em condenar o acto constituía uma violação do

⁽⁵³⁾ Joe Stork e Rashid Khalidi. «Washington's Game Plan in the Middle East», *Middle East Report*, vol. 20, n.º 3/4, Maio/Agosto de 1990: p. 11.

compromisso de renunciar ao terrorismo. Nos meses que se seguiram e que testemunharam o princípio da crise no Golfo, Arafat cometeu efectivamente o erro estratégico de alinhar com o líder iraquiano. Tal decisão justifica-se pela posição difícil em que se encontrava o líder palestino: por um lado, a situação nos territórios ocupados, sob a égide da *intifada*, piorava de dia para dia; por outro, Washington continuava a protelar usar da sua influência para forçar Israel a abandonar a sua posição de intransigência face às reivindicações palestinianas.

Antes mesmo do conflito terminar, Baker lançou um esforço diplomático sem precedentes para reunir todas as partes no conflito israelo-árabe e levá-las a negociar: «Exploiting the consequences of the second Gulf War (1991), Baker played upon Palestinian and Arab weakness, Israel's enhanced security, and the disappearance of the Soviet Union to bring the contending parties together in Madrid, in September 1991»⁽⁵⁴⁾. No decurso do conflito, o presidente tinha declarado ao Congresso: «A comprehensive peace must be grounded in resolutions 242 and 338 and the principle of territory for peace. This principle must be elaborated to provide for Israel's security and recognition, and at the same time for legitimate Palestinian political rights»⁽⁵⁵⁾. O empenho da Administração Bush foi certamente notável e bem sucedido, uma vez que Baker conseguiu mesmo convencer o presidente sírio a sentar-se à mesa das negociações.

Dada a posição enfraquecida da OLP, nenhum membro do movimento conseguiu ser incluído na delegação conjunta jordano-palestina que iria negociar com Israel⁽⁵⁶⁾. Israel fez pressão no sentido de que a conferencia internacional de Madrid fosse presidida pelos EUA e pela

⁽⁵⁴⁾ Michael Hudson, «To Play the Hegemon: 50 Years of US Policy Toward the Middle East» *Middle East Journal*, vol. 50, n.º 3, Verão de 1996: p. 335.

⁽⁵⁵⁾ Mohamed Heikal, *Secret Channels: The Inside Story of Arab-Israeli Peace Negotiations*, Londres, HarperCollins, 1996: p. 405.

⁽⁵⁶⁾ Os Israelitas fizeram questão de não serem obrigados a negociar com Palestinos que não considerassem aceitáveis. Esta condição foi parcialmente invalidada pelo princípio imposto pelos Americanos de que caberia aos Palestinos a escolha da sua delegação e de que estes não estariam sujeitos ao veto de qualquer parte externa. Na prática, os Palestinos conseguiram fugir a algumas restrições: à delegação principal, ligaram um «comité-piloto» composto por pessoas com ligação à OLP, tais como Faisal Husseini e Hanan Ashrawi. Com a ajuda de Amman, também conseguiram incluir um Jordano-Palestino com família em Jerusalém: *id.*: p. 407.

União Soviética e não pela ONU. Os Israelitas também conseguiram impôr a condição de que a conferência seria essencialmente simbólica e sem qualquer poder vinculativo, e que, após a abertura oficial, daria lugar a encontros bilaterais separados entre Israel e os vários Estados árabes⁽⁵⁷⁾.

As negociações que tiveram lugar em Washington, durante o ano e meio que se seguiu, não produziram qualquer avanço significativo na vertente israelo-palestiniana. A Administração Bush tinha entrado na recta final e os esforços do *staff* presidencial concentravam-se agora na campanha para a reeleição de Bush. A saída de Baker para liderar este processo explica em grande parte o esmorecimento das negociações. Contudo, quando Bush deixou a Casa Branca, em inícios de 1993, o novo governo trabalhista de Y. Rabin parecia disposto a fazer algumas concessões.

7. A ADMINISTRAÇÃO CLINTON

Quando a administração democrata assumiu funções, as esperanças de que as negociações iriam conhecer novos desenvolvimentos, aumentaram. No entanto, à medida que os meses passavam, tanto Israelitas como Palestínianos davam sinais de cansaço devido à falta de resultados. Washington tinha-se tornado num mero espectador do processo diplomático. Foi na realidade a negligência por parte de Clinton relativamente ao processo de paz e às questões do Médio Oriente, que encorajou Israel e a OLP a negociarem directamente e a conscientemente decidirem entrar num acordo.

Foi por esta altura que académicos e diplomatas Noruegueses activaram os seus conhecimentos com membros do governo israelita e da OLP e os reuniram em Oslo em encontros secretos que, a princípio, se pretendiam exploratórios. O governo israelita e a OLP não se fizeram representar de início por membros do escalão diplomático mais elevado. Contudo, as reuniões foram mais produtivas do que se esperava, o que

(57) C. Rubenberg. «The Gulf War, the Palestinians, and the New World Order», in Tareq Y. Ismael e Jacqueline S. Ismael (eds.), *The Gulf War and the New World Order*, Gainesville, FL, University Press of Florida, 1994: p. 332.

suscitou o interesse crescente das duas partes. Washington tinha conhecimento de que um canal paralelo de negociações tinha sido aberto em Oslo, mas não estava ao corrente dos progressos registados e a Administração foi apanhada de surpresa com os resultados. Os EUA decidiram de imediato perfilhar os acordos como uma realização sua e organizaram a cerimónia de assinatura dos acordos que teve lugar no dia 13 de Setembro de 1993.

Convém sublinhar que os chamados Acordos de Oslo (também conhecida como Declaração de Princípios) não revolucionaram o processo de paz, na medida estão longe de solucionar o conflito de forma global e satisfatória para todas as partes (nomeadamente para os Palestinos). Os tratados constituíram, contudo, o maior avanço desde os Acordos de Camp David assinados entre Sadat e Begin. Os acordos dividem-se em duas partes. A primeira trata da questão da autonomia de Gaza e de Jerico. Estabelece a retirada das forças israelitas como início de um período transitório de cinco anos e o começo das negociações sobre o estatuto final dos territórios palestinos, por volta do segundo ano.

Os acordos estipulam ainda a realização, ao fim de nove meses, de eleições na Faixa de Gaza e na Margem Ocidental a fim de eleger um Conselho Palestino. Este Conselho deverá substituir tanto as autoridades israelitas de ocupação como as autoridades palestinas criadas para o período de transição. O referido órgão terá jurisdição sobre a população palestina, mas não sobre os Israelitas ou os estrangeiros. O Conselho deverá assim governar sobre centros populacionais árabes libertos da presença das Forças de Defesa Israelitas. Os representantes palestinos eleitos terão uma capacidade governativa limitada que inclui a colecta dos impostos, a administração de escolas, hospitais e tribunais. Os acordos prevêem a formação um corpo de polícia próprio, a ser expandido gradualmente a fim de assumir a responsabilidade pela segurança dos Palestinos residentes na Faixa de Gaza e na Margem Ocidental. Israel continuará a ser responsável pela defesa das fronteiras externas, segurança do estado e pela protecção dos colonatos judeus em todos os territórios ocupados.

O Conselho Palestino previsto nos acordos sofre de uma série de graves limitações que põem em causa o grau de auto-governo a gozar pelos Palestinos. A formação, composição e poderes deste órgão

deverão ser negociados com Israel. A capacidade legislativa do Conselho esta também limitada pela existência de uma série de leis civis e militares que regem os territórios ocupados e que continuarão em vigor. A margem de acção do Conselho está ainda restringida pela criação de quatro comités conjuntos israelo-palestinianos que cobrem vastas áreas de responsabilidade. A segunda parte dos acordos consiste no reconhecimento mútuo das duas partes e na declaração do fim de estado de guerra entre Israel e a OLP⁽⁵⁸⁾.

Desde a assinatura da Declaração de Princípios, Washington não tem agido como mediador ou parte responsável no processo de paz. Clinton não se tem mostrado disposto a assumir o que tem sido o papel tradicional dos EUA em todo este processo: o de árbitro. Ora, a experiência demonstra que, à medida que as negociações entram num ciclo vicioso de improdutividade, as partes vão perdendo a sua capacidade de prosseguir com o processo. Washington deve assim manter a pressão pública sobre Israel para que os Israelitas se sintam compelidos, mesmo encorajados, a implementar os acordos. Numa atitude cómoda mas irrealista, Clinton tem afirmado que a solução final para o conflito é da responsabilidade exclusiva das partes e parece ser esta mesma atitude que leva os Americanos a fingir que Israel e a OLP se sentam à mesa das negociações como iguais.

A realidade é que os Estados Unidos parecem não ter já uma política própria para o Médio Oriente, limitando-se a apoiar as posições de Israel. Com Clinton, os EUA abandonaram a defesa de certos princípios que têm pautado a política americana nos últimos cinquenta anos. Clinton tem-se abtido, por exemplo, de condenar abertamente a política expansionista de Israel nos territórios ocupados e que foi alvo de críticas por parte de todos os seus antecessores. A construção de novos colonatos ou a extensão dos já existentes são agora vistos em Washington como actividades «naturais».

O número de cidadãos israelitas nos territórios ocupados aumentou em 50 mil desde a assinatura da Declaração de Princípios⁽⁵⁹⁾. A

⁽⁵⁸⁾ Burhan Dajani, «The September 1993 Israeli-PLO Documents: A Textual Analysis», *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIII, n.º 3, Primavera de 1994.

⁽⁵⁹⁾ O número de colonos aumentou de 96 mil para 145 mil: Donald Neff, «Netanyahu Gets the Royal Treatment in Washington», *Middle East International*, n.º 530, 19 de Julho de 1996. p. 5.

construção de colonatos continua a ritmo acelerado, particularmente em Jerusalém Oriental, onde a construção do colonato judeu de Har Homa, aprovada no início do corrente ano, permitirá consolidar o controlo sobre Jerusalém e os seus subúrbios. Juntamente com outros projectos já concluídos e em curso, este projecto contribuirá para isolar a população árabe do *hinterland* Palestiniano para norte, leste e sul.

O governo de direita de Netanyahu tem criado uma série de problemas à Autoridade Palestiniana: a imposição punições colectivas sempre que ocorrem atentados terroristas em Israel; o encerramento, com ou sem razão, da Margem Ocidental e da Faixa de Gaza, o que impede a deslocação dos trabalhadores palestinianos para Israel e causa prejuízos gigantescos à economia dos territórios ocupados. O primeiro ministro israelita dificultou a retirada das forças israelitas da cidade de Hebron (cuja população é esmagadoramente árabe) e que, segundo os Acordos de Oslo, deveria ser a primeira zona da Margem Ocidental a passar para a alçada da autoridade autónoma palestiniana. As negociações finais (a seguir-se ao período transitório de 3 anos) que deveriam ter começado em Maio de 1996 estão suspensas. Tendo em conta a conduta de Netanyahu em relação a Jerusalém e a Hebron, é de supor que não haverá grandes avanços no processo de paz.

Washington tem feito mais por Israel do que abster-se de criticar a falta de observância desta última pelos compromissos de Oslo. A Administração Clinton foi aliás o único país a votar contra uma resolução do Conselho de Segurança da ONU que condenava «a expropriação de terras em Jerusalém». Washington tem também tentado afastar as Nações Unidas do processo de paz, contribuindo para a minimização do seu papel. Numa carta enviada em 1994 pela Embaixadora Americana na ONU, Madeleine Albright, ao presidente em exercício da Assembleia Geral, os Estados Unidos solicitaram que «a linguagem das resoluções que dizem respeito às negociações finais deveria ser eliminada, uma vez que estas questões estão agora em negociação entre as partes. Estas questões referem-se aos refugiados, colonatos, soberania territorial e ao estatuto de Jerusalém»⁽⁶¹⁾.

⁽⁶¹⁾ Texto em *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIV, n.º 2, Inverno de 1995: pp. 152-3.

Com efeito, a Administração Clinton é a administração mais pró-israelita da história dos Estados Unidos, o que explica que a coordenação entre Washington e Jerusalém, a vários níveis, tenha atingido níveis sem precedentes. O próprio presidente fez questão de afirmar desde o princípio que trataria Israel de forma mais favorável do que os Palestínianos. Martin Indyk, actualmente Embaixador Americano em Israel, que em Maio de 1993 apresentou a política dos EUA para o Médio Oriente, afirmou relativamente ao processo de paz, que Washington pretendia «trabalhar com Israel, não contra Israel»⁽⁶¹⁾. Clinton deixou assim bem claro a sua intenção de não exercer qualquer pressão sobre Israel. O apoio da actual administração a Israel é certamente determinado por razões de política interna e por questões eleitorais: os Judeus Americanos contribuíram com 60% dos fundos de campanha e deram 80% do seu voto a Clinton⁽⁶²⁾. Diz um membro da administração Clinton: «American presidents who care about their opinion polls do not pick fights with Israeli prime ministers without very good reason»⁽⁶³⁾.

Maria do Céu Ferreira Pinto

⁽⁶¹⁾ John Law, «Indyk Points the Way for Clinton», *Middle East International*, 11 de Junho de 1993: p. 10.

⁽⁶²⁾ Donald Neff, «Clinton's Total Commitment to Israel», *Middle East International*, n.º 525, 10 de Maio de 1996. p. 4.

⁽⁶³⁾ Donald Neff «Has Clinton the Strength or the Will to Save Oslo», *Middle East International*, n.º 548, 18 Abril de 1997: p. 3.