

Introdução

A queda dos tabus

A assinatura da Declaração de Princípios entre Israel e a Organização de Libertação da Palestina (OLP), no dia 13 de Setembro de 1993, no relvado da Casa Branca, assinalou o fim de um ciclo histórico na diplomacia do Médio Oriente. O aperto de mão entre Rabin e Arafat, abençoado pelo Presidente Clinton, derrubou o mais poderoso tabu ainda de pé no conflito israelo-árabe. A OLP foi pela primeira vez formalmente integrada no processo de paz, com base num acordo secreto negociado directamente com Israel, que estabelece um mecanismo para resolver gradualmente o longo e amargo contencioso entre o Estado judeu e os palestinianos.

A Declaração de Princípios terá certamente um lugar assegurado, ao lado dos Acordos de Camp David e da Conferência de Madrid, entre os marcos fundamentais no processo de paz do Médio Oriente.

Em 1979, o Egipto concluiu o primeiro - e até agora único - acordo de paz entre um país árabe e Israel. Nos Acordos de Camp David, Israel reconheceu igualmente a existência da questão palestiniana e comprometeu-se com uma fórmula para a resolver.

Em Madrid, em Outubro de 1991, pela primeira vez na história do conflito israelo-árabe, todas as partes directamente envolvidas aceitaram sentar-se à mesa das negociações, com base nos princípios de Camp David — «terra pela paz» e uma solução em duas fases para a questão palestiniana. A Declaração de Princípios, concluída dois anos depois da Conferência de Madrid, baseia-se ainda, em boa medida, nos Acordos de Camp David, com a grande novidade de integrar a OLP logo na primeira fase do processo de transferência de poderes.

Este artigo procura descrever em traços largos o caminho percorrido entre Camp David, Madrid, Oslo e Washington. Os anos de impasse que se seguiram ao Acordo de Paz entre Israel e o Egipto são objecto de uma curta análise que permite situar numa perspectiva histórica os progressos verificados nos dois anos que mediaram entre o início das negociações e a conclusão do acordo entre Israel e a OLP.

De Camp David a Madrid

A herança de Camp David

Os Acordos de Camp David retiraram aos árabes qualquer veleidade de resolver o conflito com Israel pela via militar — se é que ela ainda existia após as derrotas de 1967 e de 1973. Todavia, na altura, nem Israel, nem

a Síria, nem os palestinianos estavam dispostos a prosseguir no caminho aberto pelo Egipto.

A Síria e os palestinianos viam na iniciativa de Sadat uma traição à causa árabe. Para a Síria, os Acordos de Camp David comprometiam a possibilidade de os árabes alcançarem uma solução honrosa e global do conflito. Para a OLP, o regime de «autonomia» para Gaza e a Cisjordânia previsto em Camp David era inaceitável no fundo — os palestinianos não aceitavam a ideia de uma solução interina — e na forma — por ter sido negociado sem a participação dos interessados.

Israel, por seu lado, enquanto esteve sob o domínio do partido Likud, encarava a devolução do Sinai como um precedente a não seguir, vendo na paz com o Egipto uma oportunidade para consolidar o domínio sobre os restantes territórios ocupados na guerra de 1967.

Apenas os EUA consideravam os acordos de Camp David a pedra basilar a partir da qual se propunham elaborar uma solução para o conflito israelo-árabe. Mas, no contexto do mundo bipolar, que se reflectia directamente no Médio Oriente, o processo de paz não era um objectivo a que pudessem atribuir uma prioridade sistemática.

A guerra do Líbano

Terminada a retirada do Sinai em 1981, o governo israelita voltou a sua atenção para o Líbano. A invasão daquele país, em Junho de 1982, tinha dois objectivos estratégicos: expulsar a OLP, destruindo-a enquanto organização representativa da causa palestiniana; e subtrair Beirute à influência de Damasco, criando um regime libanês dominado pelos cristãos maronitas.

Os objectivos israelitas não foram atingidos. A OLP foi expulsa do Líbano, mas não destruída. Pelo contrário, a guerra focou as atenções do mundo sobre o problema palestiniano, levando, pela primeira vez, os EUA a desenvolverem um esforço diplomático sério para o resolver. Por outro lado, a guerra acabou por consolidar a influência da Síria no Líbano. Sob constante pressão militar e desgastado por uma guerra que fracturava a respectiva opinião pública, Israel acabou por se retirar, excepção feita para uma pequena faixa de território junto à sua fronteira norte. Os sírios ficaram e, sem a competição da OLP, consolidaram o seu domínio, acabando, em certa medida, por o legitimar ao conseguirem restaurar uma certa ordem após anos de guerra civil.

A opção jordana

Os esforços diplomáticos desenvolvidos pelos EUA no Médio Oriente ao longo dos anos 80 centraram-se na questão palestiniana. As tentativas para a solucionar, de acordo com os mecanismos criados pelos Acordos

de Camp David, únicos potencialmente aceitáveis por Israel, giraram, até 1988, em torno do papel da Jordânia.

As dificuldades básicas com que se defrontava a diplomacia americana prendiam-se com os termos de referência e objectivos das negociações que se pretendia entabular e com a fórmula de representação dos palestinianos. Os desacordos substantivos entre as partes eram tão profundos que se repercutiam sobre os aspectos processuais, inviabilizando todas as tentativas para iniciar negociações.

A resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, aprovada após a guerra de 1967, constitui o núcleo de toda a diplomacia do processo de paz. O princípio base dessa resolução é a troca de territórios pela paz. Esse princípio, fundamental para os árabes, não era aceite por Israel. O Likud baseava-se numa interpretação restritiva da resolução 242 para argumentar que, ao retirar do Sinai, Israel já cumprira as respectivas disposições.

Mas a resolução 242 era igualmente problemática para a OLP. Primeiro, porque implicava o reconhecimento do Estado de Israel. Segundo, porque não consagrava o direito à autodeterminação dos palestinianos visto que apenas aludia à questão palestiniana como o «problema de refugiados». Assim, a OLP exigia dos EUA, em troca da aceitação da resolução 242 a aceitação do direito à autodeterminação e à formação de um Estado independente.

Para Israel, a ideia de um Estado palestiniano e a OLP, que na prática a representava, eram anátemas. A OLP era vista por Israel como uma organização terrorista. Os EUA partilhavam desta análise e exigiam da OLP, como pré-condição para se candidatar a um lugar à mesa das negociações, a renúncia ao terrorismo e a aceitação incondicional da resolução 242.

A diplomacia americana concentrou-se, por conseguinte, na procura de uma maneira de tornear este problema. Tratava-se de encontrar uma fórmula para abordar a questão palestiniana que, sem empenhar formalmente a OLP, admitisse uma representação palestiniana numa negociação que tivesse por base os Acordos de Camp David. A solução imaginada para este problema passava pela Jordânia.

Ao contrário de Arafat, o rei Hussein era um interlocutor aceitável para Israel e para os EUA.

De 1948 a 1967, a monarquia Hashemita controlara a Cisjordânia. O rei Hussein, para além de não ter abdicado das suas pretensões em relação àquele território, que perdera na Guerra dos Seis Dias, tinha um interesse próprio em ver resolvido o problema palestiniano, também uma permanente ameaça à estabilidade da monarquia Hashemita, já que mais de metade dos seus súbditos são, ainda hoje, palestinianos.

Mas a Jordânia não se sentia em condições de avançar sozinha. No mínimo, necessitava do beneplácito da OLP, «único, legítimo, representante do povo palestiniano», nos termos de uma resolução da

Liga Árabe adoptada em 1974. E a OLP não dava esse beneplácito se o seu papel não fosse reconhecido.

Para além do problema da OLP, a Jordânia tinha ainda de se haver com a Síria. Ao contrário do rei Hussein, Assad não era um interlocutor aceitável nem para Israel nem para os EUA. Comprometida com o terrorismo, cliente da União Soviética, intransigente na sua atitude, a Síria obstruía qualquer processo de paz que não fosse conduzido nos seus próprios termos e intimidava a Jordânia para impedir que avançasse sozinha.

A Síria e Israel eram inimigos implacáveis. O diferendo territorial que os opunha era aparentemente irreduzível. Em 1981, Israel anexara os Montes Golã. A posição oficial da Síria exigia a devolução daquele território como condição prévia para qualquer negociação com Israel. A estratégia da Síria era que, em qualquer negociação com Israel, os árabes, para serem bem sucedidos, não podiam partir de uma situação de fraqueza. Assim, no plano militar, a Síria concentrava esforços na obtenção da paridade estratégica com Israel e, no plano político, muito embora já não pudessem contar com o Egipto, procurava liderar uma frente árabe unida.

A posição de Hussein, entalado entre Arafat e Assad, reflectia-se nas exigências que apresentava para entabular negociações com Israel. Para satisfazer a OLP, colocava o problema da representação palestina. Para satisfazer Assad, exigia a convocação de uma conferência internacional sob os auspícios das Nações Unidas e com a presença das duas superpotências.

Nos anos 80, a oposição de Israel a estes dois requisitos revelou-se irreduzível.

O impacto da «Intifada»

A eclosão da *Intifada* em Dezembro de 1987 alterou os dados do problema. Destruiu a hipótese da opção jordana e recolocou numa posição central a questão dos palestinos e da respectiva representação à mesa das negociações.

Sob o impacto da *Intifada*, em Julho de 1988, o rei Hussein abdicou formalmente de qualquer responsabilidade pela Cisjordânia e cortou grande parte dos vínculos administrativos que ainda o ligavam àquele território. A OLP foi posta perante as suas responsabilidades. Se quisesse iniciar um processo de paz, teria de satisfazer as condições americanas - aceitar a resolução 242 do Conselho de Segurança, reconhecer formalmente o direito à existência de Israel e renunciar ao terrorismo.

Para a OLP, a *Intifada* foi uma oportunidade caída do céu, pela onda de simpatia que captou a favor da causa palestina. Mas a *Intifada* também gerou tensões entre o «interior» e o «exterior». Pela primeira

vez, os palestinianos do «interior», favoráveis a uma solução negociada e cujo grande objectivo era acabar com a ocupação, detinham a iniciativa e pressionavam Arafat a decidir-se de uma vez por todas pela via negocial.

As novas circunstâncias levaram Arafat a dar, finalmente, os passos necessários para se candidatar a um lugar à mesa das negociações. Em Novembro de 1988, no Congresso de Argel, a OLP aceitou a resolução 242 do Conselho de Segurança e passou a advogar explicitamente a solução dos «dois Estados» para o problema da Palestina – o princípio da partilha endossado em 1947 pelas Nações Unidas, na altura aceite por Israel e recusado pelos árabes.

Sob o impacto destes desenvolvimentos, e frustrados pelo facto da «opção jordana» se revelar uma esperança sempre adiada, os EUA evoluíram no sentido de uma crescente aceitação do papel da OLP como interlocutor privilegiado da causa palestiniana. Por outro lado, a ascensão de Gorbachev tendia também a modificar a posição americana sobre a convocação de uma Conferência Internacional com a participação da União Soviética.

Em Dezembro de 1988, durante o interregno entre as administrações Reagan e Bush, negociações conduzidas por intermédio da Suécia levaram a OLP a finalizar as condições necessárias para iniciar um diálogo com Washington.

As condições pareciam finalmente reunidas para relançar o processo de paz. Apertava-se o cerco à volta de Yitzhak Shamir.

A mundivisão de Yitzhak Shamir

De 1977 a 1992, o partido Likud dominou a vida política em Israel. Mesmo quando partilhou o poder com os Trabalhistas, entre 1984 e 1991, o Likud, liderado a partir de 1983 por Yitzhak Shamir, conseguiu impor a sua agenda política, cujo ponto central era consolidar o domínio de Israel sobre os territórios ocupados em 1967. O instrumento principal para atingir esse objectivo era a criação de novos colonatos e a expansão dos já existentes, especialmente na Cisjordânia.

Considerados parte da herança histórica do povo judeu, estes territórios são, na perspectiva da direita israelita, inalienáveis. Na perspectiva de Shamir, qualquer processo de paz, mesmo rodeado de todas as precauções, aumentaria inevitavelmente as pressões da comunidade internacional para Israel abandonar os territórios. O chefe do Likud devotou por isso grande parte da sua considerável manha e energia a fazer descarrilar qualquer hipótese de negociações, embora, para não alienar os EUA, sempre procurasse evitar uma atitude frontal nessa matéria.

Ao longo dos anos 80, o grande adversário de Shamir foi Shimon Peres, líder do Partido Trabalhista. Peres era o principal defensor da «opção

jordana». Em diversos encontros com o rei Hussein, procurou convencê-lo a iniciar negociações directas com Israel. O ponto culminante desta actividade foi o acordo secreto entre Peres e Hussein, firmado em Londres em 1987, meses antes da eclosão da *Intifada*, que teria permitido na altura iniciar negociações com base na «opção jordana». Mas, neste caso como noutros, a fragilidade da base de apoio interna de Peres permitiu a Shamir sabotar os seus esforços.

A questão entre Peres e Shamir não se punha tanto ao nível das condições que estavam ou não dispostos a aceitar para iniciar negociações. No problema fulcral da representação dos palestinianos, Peres e Shamir concordavam que a OLP era um interlocutor inadmissível.

Na outra questão fulcral — de as negociações decorrerem ou não no âmbito de uma conferência internacional sob os auspícios das Nações Unidas — os dois políticos também estavam de acordo: Israel não podia correr o risco de ser a comunidade internacional a impor uma solução para o conflito israelo-árabe. Eram necessárias negociações directas sem pré-condições.

No plano processual, as posições defendidas por Peres e Shamir não pareciam muito afastadas. Onde verdadeiramente divergiam era no plano estratégico. Para Shamir, o importante era evitar qualquer negociação. Para Peres, o fundamental era iniciá-la.

Porém, após a tomada de posição da OLP pela solução dos dois Estados e o reconhecimento daquela organização pelos EUA, e sob o impacto desgastante da *Intifada*, alguns círculos do Likud pressionaram Shamir a reconsiderar a sua posição. Em Maio de 1989, o governo israelita apresentou pela primeira vez o seu próprio plano: uma iniciativa de paz para tratar o problema palestiniano. Consistia, em síntese, na realização de eleições nos Territórios Ocupados para a escolha de uma delegação palestiniana que negociaria a autonomia.

Apesar do plano de Shamir ser rodeado de inúmeras condições dificilmente aceitáveis para os palestinianos, a administração Bush agarrou com duas mãos esta oportunidade para amarrar Israel a uma iniciativa de paz. Mas a iniciativa de Shamir não recolhia consenso no seu próprio partido. Qualquer delegação palestiniana do «interior», mesmo escolhida a dedo, teria de receber o beneplácito da OLP que, desta forma, seria indirectamente admitida nas negociações. Mais uma vez o problema da representação palestiniana revelava-se intratável. No Inverno de 1990, Shamir renunciou ao plano de paz que apresentara no ano anterior, provocando por essa via a queda do Governo de Unidade Nacional. Durante três meses de negociações frenéticas, o Partido Trabalhista e o Likud disputaram o apoio dos partidos religiosos. Estes acabaram por favorecer o Likud, que conseguiu assim uma ténue maioria parlamentar para formar um governo exclusivamente de direita. Pouco depois, foi interrompido o diálogo político entre os EUA e a OLP na sequência de um ataque terrorista levado a cabo por uma das facções representadas

naquela organização, que Arafat se recusou a condenar. Em meados de 1990, as perspectivas de diálogo que a *Intifada* abria pareciam ter-se desvanecido.

A roda da história gira

Durante os anos 80, a evolução registada no processo de paz foi provocada no essencial por factores endógenos, que se revelaram porém inconclusivos. Na transição para a década de 90, foram dois factores exógenos — o colapso da URSS e a Guerra do Golfo — que permitiram finalmente quebrar o impasse na busca de uma solução para o conflito israelo-árabe.

O colapso da URSS deixou dois grandes clientes de Moscovo na região — a OLP e a Síria — numa situação de orfandade política e militar. A Guerra do Golfo, provocada pela invasão do Koweit pelo Iraque em Agosto de 1990, consolidou a posição dos EUA, como potência externa dominante na região e única capaz de patrocinar um processo de paz susceptível de obter resultados. As partes regionais reajustaram as suas posições de acordo com as novas circunstâncias.

A alteração decisiva foi a aproximação da Síria em relação aos EUA, com a decisão de Assad de integrar a coligação anti-Iraque. Restaurada nas boas graças de Washington, e sem outra opção estratégica, a Síria abandonou o campo rejeicionista e foi a primeira a aceitar o convite dos EUA para a Conferência de Paz.

O desastroso apoio dos palestinos a Saddam Hussein criou também as condições para que a OLP aceitasse o que antes tinha recusado: sentar-se à mesa das negociações nas condições impostas por Shamir. Isolada, desacreditada, potencialmente falida, a OLP, mesmo por interposta pessoa, agarrou o processo de paz como uma tábua de salvação para a reintegração na sociedade internacional.

Obtido o assentimento de Assad, os EUA lograram finalmente forçar a mão de Yitzhak Shamir. Israel não tinha escolha. Confrontado com uma administração americana determinada a impor a sua agenda na região, e sem poder invocar a recusa dos seus inimigos, não podia ficar na situação de recusar o que sempre tinha reclamado: uma oportunidade para iniciar negociações directas, sem pré-condições, com os seus vizinhos. Tanto mais que, fossem quais fossem as dúvidas e as reticências de Shamir, a Conferência de Paz, - pela forma como era estruturada, representava para Israel uma vitória histórica. O Likud, vilipendiado pelos árabes e pela comunidade internacional, fora afinal responsável pelos dois grandes sucessos do processo de paz: os Acordos de Camp David e a Conferência de Madrid.

A caminho de Madrid

Durante a Guerra do Golfo, uma das táticas mais eficazes de Saddam Hussein para granjear apoios no mundo árabe foi a de estabelecer uma ligação entre a retirada do seu exército do Koweit e a retirada de Israel dos Territórios Ocupados. Embora esta ligação sempre tenha sido rejeitada pelos parceiros da coligação, inclusivamente os árabes, os EUA sentiram-se obrigados a prometer que, uma vez o Iraque expulso do Koweit, lançariam uma nova iniciativa diplomática para resolver o conflito israelo-árabe.

A Administração norte-americana tinha também todo o interesse em relançar o processo de paz, pois, caso fosse bem sucedida, poderia consolidar a sua hegemonia regional e superar as condições latentes entre o apoio a Israel e a manutenção de boas relações com os árabes. O objectivo americano era transformar a aliança anti-Iraque, na qual Israel era um parceiro passivo, numa coligação favorável a uma solução negociada para o conflito israelo-árabe. Terminada a guerra, os EUA estavam em boas condições para obter — finalmente — o início das negociações. A tática utilizada por Baker nas nove viagens que efectuou ao Médio Oriente para preparar a Conferência de Madrid foi a de se concentrar exclusivamente no processo e evitar entrar em questões de substância, sobre as quais as partes estavam irreconciliáveis. Tudo quanto pudesse desviar do objectivo — divergências substanciais entre as partes, eventuais medidas de confiança como prelúdio ao início de negociações foi liminarmente afastado.

Para vencer as reticências, Baker explorou sem pejo a posição de força dos EUA: confrontou as partes com propostas que eram verdadeiros factos consumados, apontando como alternativa penalizações por uma eventual recusa. Simultaneamente, para obter o consentimento para iniciar negociações, concebeu o processo de forma a satisfazer, pelo menos parcialmente, os requisitos de todas as partes.

Para os árabes, havia a ideia da Conferência Internacional e das negociações serem simultâneas, tendo em vista a obtenção de uma paz global de acordo com a resolução 242 do Conselho de Segurança. Bush e Baker frisaram além disso que se tratava de uma oportunidade única para, sob os auspícios de uma Administração americana que encarava com simpatia as suas pretensões, obterem finalmente resultados.

Para Israel havia, por um lado, a garantia de que a Conferência serviria meramente para dar início a um processo de negociações directas, sem pré-condições e que não poderia voltar a ser convocada sem o acordo de todas as partes; e, por outro, a aceitação das condições impostas por Shamir para a fórmula de representação dos palestinianos: recusa da participação da OLP, integração dos palestinianos numa delegação conjunta com a Jordânia e exclusão de delegados do exterior dos Territórios Ocupados e de Jerusalém. Simultaneamente, os americanos deram a entender que uma recusa teria consequências no plano bilateral e

mostraram que nem se deixariam intimidar pelo *lobby* judeu americano. Os EUA acrescentaram a esta fórmula a ideia de, em paralelo com as negociações bilaterais, se proceder ao lançamento de negociações multilaterais, de forma a associar ao processo de paz outros países moderados do mundo árabe e a comunidade internacional. Embora inicialmente Israel tenha minimizado a importância das multilaterais, considera hoje que são um factor decisivo para a implantação de uma paz estável na região.

Logo na segunda viagem que efectuou ao Médio Oriente após a Guerra do Golfo, em Abril de 1991, Baker obteve um acordo de princípio no sentido de ser convocada uma Conferência Internacional que serviria de rampa de lançamento para conversações directas. Mas, quando se tratou de definir os detalhes, as negociações complicaram-se. A Síria insistia que a Conferência tivesse lugar sob os auspícios das Nações Unidas e que fosse periodicamente reconvocada. Israel opunha-se terminantemente a estas condições por considerar que visavam criar um mecanismo para lhe impor uma solução.

Em Maio, numa tentativa para quebrar o impasse, Bush enviou cartas a Hussein, Assad e Shamir propondo uma solução de compromisso. As Nações Unidas estariam presentes, mas como mero observador, sem direito de intervenção. A Conferência poderia ser reconvocada ao fim de seis meses, mas apenas se Israel concordasse. O Ministro dos Negócios Estrangeiros israelita David Levy havia indicado a Baker que estas condições seriam aceitáveis. Mas, entretanto, o gabinete israelita tinha recuado, acusando Levy de ter ido longe de mais.

Significativamente, foi a Síria a primeira a responder à carta de Bush pela afirmativa. Confrontado com a aceitação da Síria, que representava uma revolução na posição de Assad, Shamir teve por seu lado que aceitar. E os palestinianos, para não se auto-excluírem, acabaram também por se inclinar, apesar das limitações a que estavam sujeitos pelas condições israelitas.

Essas condições impunham que a delegação palestiniana fosse integrada apenas por elementos dos Territórios Ocupados, excluindo Jerusalém. Em parte, tratava-se de uma ficção. A delegação foi escolhida por Arafat e era localmente chefiada por Faisal Husseini que, juntamente com Hanan Ashrawi, fora o interlocutor de Baker ao longo de todo o processo. Era portanto claro desde o início que a Delegação não tinha uma autonomia limitada e que respondia perante a OLP. Esta situação colocava a delegação palestiniana numa posição de inferioridade, o que viria a ter reflexos na ulterior condução das negociações.

De Madrid a Oslo

A Conferência de Paz

A Conferência de Madrid, em Outubro de 1991, foi o grande acontecimento mediático que Bush planeava. Devido à sua realização, as expectativas criadas na comunidade internacional e, até certo ponto, entre os povos da região, representavam um poderoso desincentivo para as partes, a coberto deste ou daquele pretexto, porem termo às conversações.

O problema de manter as negociações vivas pôs-se logo na Conferência de Madrid. No segundo dia dos trabalhos, gerou-se um desaguisado entre o Primeiro-Ministro israelita e o Ministro dos Estrangeiros sírio, que se insultaram mutuamente de terroristas. Os sírios ameaçaram retirar-se. Mas quando os palestinianos anunciaram que, fosse qual fosse a atitude das outras partes, compareceriam nas negociações, a Síria reconsiderou. Logo desde o início, os palestinianos mostraram que tinham autonomia estratégica e que estavam dispostos a avançar a sós com Israel.

Tanto os EUA, como as partes regionais, sabiam que não estavam reunidas as condições políticas para um desenlace rápido das negociações. Para os EUA o importante era manter o processo em andamento: Washington esperava que, com o tempo, se gerasse uma dinâmica capaz de alterar essas condições. As expectativas americanas confirmaram-se. A partir de Madrid, o processo acelerou-se e criou uma dinâmica própria, que culminou, dois anos depois, na assinatura da Declaração de Princípios.

Primeiros passos

Era este, precisamente, o medo de Shamir. O Primeiro-Ministro estava consciente de que Israel não podia surgir como o culpado de um eventual fracasso das negociações. Assim, recorria a táticas dilatórias, na esperança de que fossem os árabes a pôr termo às negociações. Numa entrevista poucas semanas depois da sua derrota eleitoral, Shamir viria a revelar que, caso tivesse continuado como Primeiro-Ministro, teria continuado as negociações durante dez anos, instalando nesse período quinhentos mil colonos nos Territórios Ocupados, cuja presença tornaria impossíveis quaisquer concessões territoriais.

O mero facto de estarem em curso negociações não tardou a produzir efeitos na situação política israelita. Os partidos de extrema-direita aliados do Likud não estavam sequer preparados para acompanhar as manobras de Shamir. Tinham resolvido retirar-se do governo por discordarem do próprio facto de estar em discussão a autonomia

palestiniana. Fizeram-no na primeira oportunidade em que foram tocados aspectos substantivos, logo na segunda ronda das bilaterais, em Março de 1992, quando a delegação israelita apresentou uma proposta de agenda. Shamir ficou à frente de um governo minoritário, tornando inevitável a antecipação das eleições legislativas, previstas para o fim de 1992.

Colonatos e garantias bancárias

Desde os finais de 1990 que o governo israelita vinha expandindo os colonatos nos Territórios Ocupados a um ritmo sem precedentes. A decisão do governo fora motivada em parte pela expectativa de uma gigantesca vaga de imigração das comunidades judias da URSS e, em parte, como resposta às inevitáveis pressões para lançar um processo de paz uma vez terminada a Guerra do Golfo.

O congelamento dos colonatos constituía a principal reivindicação dos palestinianos. A posição oficial americana era de que os colonatos constituíam um obstáculo à paz e, já desde o plano Reagan, apresentado em 1982, os EUA apelavam ao respectivo congelamento. Ao longo de 1991, os EUA tinham ligado a questão dos colonatos nos Territórios Ocupados ao pedido formulado por Israel para a prestação de dez mil milhões de dólares de garantias bancárias para ajuda à absorção da imigração dos judeus da URSS, que Israel previa atingisse um milhão de pessoas. Para os palestinianos, a atitude dos EUA relativamente a esta questão era um teste fundamental da imparcialidade americana.

A questão dos colonatos tornara-se numa fonte permanente de atrito entre o governo israelita e a Administração Bush. Enquanto se preparava a Conferência de Paz, o Primeiro-Ministro israelita adoptara a tática de autorizar um novo colonato de cada vez que Baker vinha ao Médio Oriente. Baker evitou responder às provocações de Shamir enquanto se tratou de obter a anuência de Israel ao esquema da Conferência, mantendo tão vaga quanto possível a relação de condicionalidade entre o congelamento dos colonatos e a concessão das garantias.

Todavia, em Setembro, quando a realização da Conferência estava já praticamente assegurada, Shamir resolveu forçar a questão, apelando directamente ao Congresso, por cima da Administração. Bush empertigou-se e, denunciando publicamente as pressões a que estava a ser sujeito, obteve o apoio do Congresso para adiar por quatro meses uma resposta. Pela primeira vez os EUA pareciam dispostos a pressionar seriamente Israel. Expirados os quatro meses, em Março de 1992, já em plena campanha eleitoral, os EUA voltaram a dizer que não.

A caminho das eleições

Shamir teria portanto que se apresentar ao eleitorado numa situação bastante enfraquecida. As relações com os EUA tinham-se degradado visivelmente, o partido estava minado por rivalidades pessoais. Sob o impacto da *Intifada*, o próprio eleitorado israelita também evoluíra num sentido favorável a uma solução para o problema palestino e, agora que existia um mecanismo negociado capaz de trazer resultados, poderia mostrar-se disposto a eleger um governo determinado a activá-lo.

A vitória de Yitzhak Rabin nas eleições directas para a chefia do Partido Trabalhista e candidato a Primeiro-Ministro, realizadas em 19 de Fevereiro, representava mais uma dificuldade para Shamir. Durante anos, o Likud não se cansara de elogiar Rabin para melhor desacreditar Peres. Ao contrário deste, Rabin era um candidato muito popular e as suas credenciais no plano da segurança, preocupação central do eleitorado israelita, tornavam-no um adversário temível.

As negociações marcam passo

As negociações continuaram durante a campanha eleitoral, em boa parte segundo um calendário imposto pelos EUA, para não quebrar a dinâmica do processo. Mas os encontros transformaram-se, cada vez mais, em meros exercícios de propaganda. Ambas as partes davam a impressão de estarem essencialmente preocupadas com o impacto das suas posições na opinião pública — interna e internacional.

Os palestinianos defendiam um plano de autonomia que equivalia praticamente à constituição de um Estado nos Territórios Ocupados em 1967 e continuavam a batalhar pelo congelamento dos colonatos. Israel, por seu lado, procurava pôr em realce propostas para transferir de imediato a autoridade em áreas como a saúde e o turismo mas, na verdade, mantinha-se fiel à concepção de uma autonomia puramente funcional e não territorial, que sabia ser categoricamente rejeitada pelos palestinianos.

Na última ronda antes das eleições, que teve lugar em Abril, Israel conseguiu marcar alguns pontos na guerra da propaganda ao sugerir, inesperadamente, a realização de eleições municipais nos Territórios Ocupados. A ideia era atraente para muitos palestinianos, devido à degradação provocada pela *Intifada* nos serviços prestados pelas municipalidades. Mas, politicamente, a proposta continha uma armadilha: expunha a delegação palestiniana a um possível voto de protesto, que poderia beneficiar a oposição, e designadamente os fundamentalistas da Hamas. De qualquer forma, a delegação palestiniana tinha esperança que o resultado das eleições de Junho abrisse novas perspectivas de paz. Não hesitou, por conseguinte, em rejeitar a proposta de Shamir.

A vitória de Rabin

Em contraste flagrante com Shamir, Rabin apresentou-se ao eleitorado à frente de um partido renovado e unido pela experiência da eleição directa do seu líder. Durante a campanha, Rabin capitalizou habilmente numa série de temas em que o Likud era vulnerável: atacou a obsessão com os colonatos que afectava severamente as relações com os EUA, desviava para os Territórios Ocupados recursos que deveriam estar disponíveis para a população israelita. Denunciou o dogmatismo da direita, cujo desejo de anexar os Territórios Ocupados inviabilizava uma solução negociada da questão palestina e conduzia Israel a contradições insolúveis. Escudando-se na sua reputação de dureza em matéria de segurança, prometeu que concluiria um acordo com os palestinianos no prazo de seis a nove meses.

A vitória obtida por Rabin nas eleições de Junho excedeu as expectativas mais optimistas. Pela primeira vez desde 1977, o «campo da paz» dispunha de uma maioria de bloqueio no Parlamento que permitia ao Partido Trabalhista dispensar o concurso do Likud. A vitória do Partido Trabalhista, favorável ao compromisso territorial, alterou por completo as perspectivas do processo de paz e foi por isso acolhida com grande satisfação pela comunidade internacional.

Mal tomou posse como Primeiro-Ministro, em 13 de Julho de 1992, Rabin moveu-se com grande rapidez para tirar proveito dessa reacção favorável, em particular junto dos EUA. Anunciou de imediato a decisão de congelar a expansão dos colonatos nos Territórios Ocupados. A medida continha ressalvas importantes — excluía, por exemplo, toda a zona metropolitana de Jerusalém e permitia que fossem concluídos alguns milhares de casas em construção — mas Rabin certificara-se antes que seria suficiente para obter as almejadas garantias bancárias americanas, o que conseguiu no decurso da sua primeira visita oficial a Washington, em meados de Agosto.

No plano das negociações com os palestinianos, Rabin, no entanto, moveu-se com maior prudência e deliberação. Adoptou inicialmente algumas medidas de confiança — autorização para Faisal Husseini abrir escritórios em Jerusalém, libertação de oitocentos prisioneiros palestinianos, anúncio de que o governo revogaria a lei que proibia contactos com a OLP — mas nas negociações propriamente ditas não alterou qualitativamente a postura israelita, facto simbolizado pela manutenção do anterior chefe de delegação, Elyakim Rubinstein. Rabin procurou também afastar por completo Peres, o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, da condução das negociações bilaterais.

Falsa partida

A vitória de Rabin não teve por isso reflexos imediatos nas negociações de Washington. Israel apresentou posições mais flexíveis — pela primeira vez, propunha eleições gerais nos Territórios Ocupados e, tal como previsto nos Acordos de Camp David, admitia a formação de uma polícia palestiniana — mas sem ceder nos pontos mais importantes para os palestinianos, tais como a aplicabilidade da resolução 242 do Conselho de Segurança e o congelamento completo dos colonatos. De qualquer forma, com a aproximação das eleições americanas, as negociações tendiam a perder dinâmica. Com as partes inclinadas a esperar até poderem avaliar a nova Administração americana, tornava-se cada vez mais claro que Rabin dificilmente poderia cumprir a promessa de concluir um acordo com os palestinianos no prazo de seis a nove meses. A sexta ronda, que se iniciou em 21 de Outubro, não trouxe grandes alterações no posicionamento de parte a parte. A derrota de Bush, em 4 de Novembro, causou aos árabes indisfarçável preocupação. A falta de progressos provocava uma crescente impaciência na equipa do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Peres e o seu vice-ministro, Yossi Beilin, excluídos das negociações bilaterais, pretendiam adoptar uma nova abordagem mas não podiam aparecer como deliberadamente subvertendo a autoridade do Primeiro-Ministro. Optaram assim, em finais de Novembro, por utilizar a sua influência sobre o grupo parlamentar do partido para pressionar Rabin a concretizar uma das suas promessas eleitorais: apresentar, no Knesset, legislação para descriminalizar os contactos com a OLP. Seria o passo indispensável para admitir a OLP à mesa das negociações.

A situação no terreno

O início do processo de paz provocou um aumento da violência nos Territórios Ocupados. Com a *Intifada* a perder velocidade, as diversas facções palestinianas, sobretudo as extremistas, que se opunham às negociações, mas também alguns grupos armados da Fatah, a facção dominante da OLP, chefiada por Yasser Arafat, começaram a recorrer com crescente frequência aos atentados com armas brancas e de fogo. Estas actividades provocavam reacções dos colonos e levavam o governo israelita a endurecer as medidas repressivas. A degradação da situação no terreno tendia a minar a credibilidade da delegação palestiniana. Embora, no plano político, os palestinianos reconhecessem as diferenças entre Rabin e Shamir, a actuação de Rabin como Ministro de Defesa durante a *Intifada* e as posições que assumira no passado não eram de molde a inspirar-lhes grande optimismo. O crédito que a comunidade internacional estava obviamente disposta a conceder ao novo Primeiro-Ministro israelita não deixava de os alarmar.

No início de Outubro de 1993, cerca de dez mil prisioneiros palestinos entraram em greve de fome para protestar contra as condições a que estavam sujeitos nas prisões israelitas. Tática deliberada ou não, o certo é que a greve de fome teve o condão de reacender a *Intifada* e provocar um novo surto de violência e protestos nos Territórios Ocupados. Esse ciclo de violência seria, na perspectiva de muitos palestinos, um antídoto eficaz contra as ilusões da comunidade internacional.

O ciclo de violência foi também alimentado pelo facto da vitória de Rabin ter alterado a atitude do governo israelita em relação aos movimentos fundamentalistas o mais importante dos quais é a Hamas, fundada em Gaza no início da *Intifada* e que, desde então, firmou posição nos Territórios Ocupados com o principal rival da OLP.

No tempo dos governos Likud, a Hamas tinha usufruído de alguma complacência por parte das autoridades israelitas, que tendiam a considerá-la um útil contrapeso às forças nacionalistas, e designadamente à Fatah, a dominante da OLP, que dispunha da mais importante infra-estrutura nos territórios.

Uma vez que a paz passou a ser o principal objectivo, a Fatah começou a ser encarada como um potencial parceiro e o combate aos que se opunham a uma solução negociada tornou-se prioritário. Sentindo-se pressionada, a Hamas reagiu. Por ocasião do quinto aniversário da *Intifada*, em Dezembro de 1992, a Hamas lançou uma série de atentados que, no espaço de uma semana, vitimaram cinco soldados culminando com o rapto em pleno território israelita e posterior assassinato de um guarda fronteiriço. Com a sua reputação de intransigência em matéria de segurança em perigo, e não querendo perder o controlo da situação, Rabin tomou medidas drásticas, deportando temporariamente para o Líbano 412 líderes fundamentalistas da Hamas e da Islamic Jihad.

Retrospectivamente, foram as próprias autoridades israelitas a reconhecer que tinham cometido um erro. As deportações atraíram uma chuva de críticas sobre o governo israelita, provocaram a interrupção das negociações durante vários meses, projectaram internacionalmente a Hamas e não puseram cobro à violência nos Territórios Ocupados. Mas, paradoxalmente, a crise provocada pelas deportações serviu de catalisador para novos avanços nas negociações.

A crise das deportações

Por coincidência, o primeiro acto formal do governo israelita após as deportações foi a revogação no Knesset da legislação que criminalizava os contactos com a OLP. No mesmo dia em que o Knesset actuou, iniciavam-se em Oslo os contactos secretos entre Abu Ala, do Comité Executivo da OLP e dois professores universitários israelitas, Yair Hirschfeld e

Ron Pundik, que acabariam por conduzir oito meses depois à assinatura da Declaração de Princípios.

Hirschfeld tinha relações de longa data com Faisal Husseini e Hanan Ashrawi – da qual partiu, aliás, a sugestão inicial para o contacto com Abu Ala – e com Yossi Beilin, o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros israelita. Para a OLP e para a dupla Peres-Beilin, ambos excluídos do processo negocial, a iniciativa de Hirschfeld permitia estabelecer um canal de comunicações paralelo ao de Washington, com a vantagem de ser secreto e oficioso.

Enquanto se procurava uma saída para a crise das deportações, iam-se aprofundando as discussões secretas em Oslo, que decorriam ainda sem qualquer participação oficial israelita. O Conselho de Segurança, através da resolução 799, não tardara a condenar Israel pelas deportações e a exigir a revogação da medida. Para ganhar tempo, o governo israelita afirmava que nada faria antes de o Supremo Tribunal se pronunciar. Mas o facto da crise das deportações ter praticamente coincidido com um novo ataque americano sobre o Iraque, acusado de não respeitar escrupulosamente as resoluções do Conselho de Segurança, aumentou a pressão sobre Israel, tanto mais que, durante a campanha eleitoral, Clinton se comprometera a reforçar o papel das Nações Unidas.

Os árabes acusavam a comunidade internacional de usar dois pesos e duas medidas, consoante o objecto das resoluções eram o Iraque ou Israel. A questão transformara-se num teste da credibilidade da nova Administração americana. Os EUA queriam a todo o custo evitar ser confrontados com uma nova resolução do Conselho de Segurança da ONU que os colocasse perante a alternativa de um veto para proteger Israel ou de uma condenação do Estado judeu.

Mal iniciou funções, a Administração Clinton dedicou-se a negociar uma saída para a crise. Dias depois da decisão judicial, confirmando a legalidade das deportações, no final de Janeiro, Israel negociou com os EUA uma série de medidas – regresso imediato de cem deportados, a redução para metade da pena dos restantes e o acesso de organizações humanitárias ao acampamento – que permitiram à Administração declarar que a resolução 799 começava a ser cumprida, impedindo o Conselho de Segurança de se voltar a pronunciar sobre a matéria.

Silenciado o assunto no foro das Nações Unidas, o objectivo da nova Administração americana era levar as partes a aceitar o recomeço das negociações. O Secretário de Estado Christopher deslocou-se ao Médio Oriente, em meados de Fevereiro, para tentar forjar um compromisso nesse sentido. Para convencer os palestinianos, os EUA prometeram uma intervenção: mais activa nas negociações e esforçaram-se para que Israel aceitasse a inclusão de Faisal Husseini na delegação palestiniana. Mas os palestinianos viam no compromisso-negociado sobre a questão dos deportados mais uma prova da parcialidade americana em relação a Israel, que permitiria a este país voltar a evadir a legalidade internacional, e não estavam ainda dispostos a ceder.

Para quebrar o impasse, os EUA recorreram mais uma vez à tática do facto consumado. Concluída a sua visita à região, o Secretário de Estado anunciou publicamente que as negociações recomeçariam em Abril. Unilateralmente, os EUA declaravam desta forma ultrapassada a crise dos deportados, preparando-se para receber Rabin em Washington, em meados de Março, num espírito de total harmonia.

A aguda frustração que estes desenvolvimentos causaram no campo palestino traduziu-se, em Março, numa das maiores vagas de violência desde o início da *Intifada*. Quinze israelitas foram assassinados no decurso do mês, a maioria deles civis vítimas de ataques com armas brancas dentro de Israel. Foi a forma dos palestinos mostrarem que não podem ser ignorados. O facto da esmagadora maioria destes assassinatos terem sido perpetrados por residentes de Gaza, reforçou o movimento de opinião em Israel favorável ao abandono daquele território. Foi nesta altura que a hipótese Gaza *first* começou a ganhar contornos definidos.

A crise de segurança que ocorreu em Março teve também outro efeito importante no processo de paz. Para pôr cobro aos ataques que se sucediam quase diariamente, Rabin anunciou no final do mês uma medida revolucionária: a selagem permanente dos Territórios Ocupados. Os palestinos da Cisjordânia e Gaza ficaram impedidos de se deslocarem a Israel e a Jerusalém. Excepto na capital, foram instaladas barreiras em todas as estradas nos pontos em que se situam as fronteiras de 1967, cuja existência foi assim, implicitamente reconhecida. Rabin iniciou uma campanha para defender a necessidade de separar as populações. Apesar de agravar de forma dramática a crise económica nos Territórios Ocupados, o alcance político desta medida não passou despercebido entre os palestinos.

A degradação da situação no terreno dava a medida a todas as partes dos perigos de uma interrupção do processo de paz e da necessidade urgente de recomeçar as negociações. Em Abril, apesar das reticências da delegação palestina, a OLP indicou claramente que o recomeço das negociações não passava de uma questão de tempo. Por outro lado, o sucesso da selagem deu a Rabin a necessária margem de manobra para fazer mais algumas concessões para induzir o regresso dos palestinos à mesa das negociações. Depois de um hiato de quatro meses, e após mais um último adiamento imposto pela OLP; a oitava ronda de bilaterais iniciou-se, finalmente, em Washington, a 27 de Abril de 1993.

Dois canais

O recomeço das negociações criou elevadas expectativas de parte a parte. Era claro para todos que não havia mais tempo a perder. Os EUA tinham prometido tomar parte mais activa nas negociações, e a delegação palestina seria reforçada pela presença de Faisal Husseini,

que Israel acabara por admitir. Como compensação para o facto dos deportados fundamentalistas permanecerem no Líbano, Israel aceitara também o regresso aos Territórios Ocupados de um grupo de deportados palestinianos conotados com a OLP.

Porém, ao cabo de três semanas de negociações, tornou-se claro que, apesar de alguns progressos, as partes permaneciam muito afastadas. Os EUA decidiram então intervir, apresentando no final da ronda um projecto de declaração comum. Os palestinianos consideraram-no quase insultuoso, por entenderem que reflectia integralmente as posições de Israel. Mas o mero facto de os EUA se comprometerem com um texto não deixava de representar um desenvolvimento significativo.

Embora não se tivessem obtido resultados, as partes pareciam agora sinceramente empenhadas em negociar. Apesar de publicamente continuarem as polémicas, aceleraram-se os contactos entre Israel e os palestinianos, quer no canal formal de Washington quer no canal secreto em Oslo, o qual a partir de Maio começou a contar com a participação de representantes oficiais do governo israelita.

A nona ronda de conversações bilaterais começou a 15 de Junho. Talvez apostada no sucesso do canal secreto, a OLP instruiu a delegação palestiniana a levantar a questão de Jerusalém, que estava de qualquer forma em foco devido ao facto de Israel continuar a controlar o acesso à cidade dos palestinianos da Cisjordânia e Gaza. Apesar desta nova complicação a 30 de Junho, pouco antes do final da ronda, os americanos apresentaram um novo documento, pela primeira vez com linguagem e propostas próprias. Significativamente, o documento foi rejeitado pelas duas partes. Durante o Verão, ao mesmo tempo que prosseguia a mediação americana, aumentavam de intensidade os rumores de conversações secretas entre Israel e a OLP para conclusão de um acordo *Gaza and Jericó first*. Para facilitar as negociações e mostrar boa-fé, a OLP dera instruções aos seus activistas no terreno para não utilizarem a violência. Em contrapartida, a contestação ao processo de paz crescia nos territórios, acentuava-se a crise financeira da OLP e aumentavam as divergências entre Arafat e a delegação palestiniana – culminando no início de Agosto com o pedido de demissão, não aceite, de Faisal Hussein Hanan Ashrawi e Saeb Erekat.

Envolvidas por um completo segredo, as negociações de Oslo tinham entrado na recta final. Em 24 de Julho, o foco das atenções desviou-se para o Líbano; quando forças israelitas invadiram o sul daquele país para «dar uma lição» ao movimento fundamentalista xiita Hezbollah. A «Operação Ajuste de Contas» terminou em 4 de Agosto, e reforçou a popularidade de Rabin, fortalecendo provavelmente a sua determinação em concluir o acordo com a OLP. Quando nada o fazia prever, estalou no fim de Agosto a notícia de que tinha sido concluído um acordo entre Israel e a OLP. Em 28 desse mês Peres voou para a Califórnia para informar Christopher acerca do acordo, que foi aprovado dois dias depois, em clima de euforia, pelo Conselho de Ministros israelita. Resolvido o problema do

reconhecimento mútuo entre Israel e a OLP, a Declaração de Princípios é assinada em 13 de Setembro em Washington.

Conclusão

Um caminho ainda longo

A Declaração de Princípios alterou radicalmente o mapa político do Médio Oriente.

O processo iniciado pelo acordo entre Israel e a OLP é irreversível. Se for bem sucedido, abre o caminho para a criação de um Estado palestino e para uma solução global do conflito israelo-árabe. Para Israel, é fundamental que a OLP demonstre vontade e capacidade para manter a paz e garantir a segurança. Para os palestinos, é necessário que o processo se revele capaz de satisfazer as suas aspirações políticas. Mas, os acordos alcançados são apenas os primeiros passos num caminho ainda longo e semeado de obstáculos difíceis.

Os principais — o estatuto de Jerusalém, o problema dos colonatos, a delimitação das fronteiras, a questão dos refugiados — são remetidos para as negociações sobre o estatuto permanente dos territórios, cujo início deverá ter lugar em Maio de 1996.

Tal como a Conferência de Madrid gerou uma dinâmica de negociação que tornou possível um acordo entre Israel e a OLP, a Declaração de Princípios ambiciona criar, no terreno, uma dinâmica capaz de transcender as resistências psicológicas de parte a parte e facilitar o tratamento dessas questões fulcrais, investidas de uma poderosa carga simbólica e emocional que se alimenta do sangue, da honra, da religião e da luta pela posse da terra.

27 de Junho de 1994

BIBLIOGRAFIA

BEILIN, Yossi, *Israel: A Concise Political History* (London, George Weidenfeld & Nicolson Ltd., 1992). /

BRZEZINSKI, Zbigniew, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981* (New York, F. S. G. - Farrar-Straus-Giroux).

GAZIT, Shlomo e Eytan, Zeev (eds.), *The Middle East Military Balance - 1990/1991* (Tel Aviv, The Jaffee Center for Strategic Studies, 1992).

HIRSCHFELD, Yair, «Dynamics of the Negotiations» (publicado em *Spectrum*, Tel Aviv, Nov.-Dez. 1993).

KEDOURIE, Elie, *Political in the Middle East* (Oxford University Press, 1992).

MANSFIELD, Peter, *A History of the Middle East* (Penguin Group, 1992).

OVENDALE, Ritchie, *The Origins of the Arab-Israeli Wars* (USA, Longman Inc., 1992).

OZ, Amos, *In the Land of Israel* (Flamingo, 1993).

- *The Slopes of Lebanon* (Vintage Edition, 1991).
- PERES, Shimon, *The New Middle East* (New York, Henry Holt and Company, Inc., 1993).
- PRICE-JONES, David, *The Closed Circle* (Great-Britain, Paladin, 1990).
- SCHIFF, Ze'ev e Ya'ari, Ehud, *Israel's Lebanon War* (London, Counterpoint-Unwin Paperbacks, 1986).
- *Intifada: The Palestinian Uprising* (New York, Simon & Schuster, 1991).
- SCHULTZ, Georg P., *Turmoil and Triumph* (New York by Charles Scribner's Sons, Macmillan Publishing Company, 1993).
- SEALE, Patrick, *Abu Nidal: A Gun for Hire* (United States, Random House, 1992).
- *Asad: The Struggle for the Middle East* (Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1989).
- PASSIA (Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs), *The Passia Diary* (Jerusalém, 1993).