

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SARA BENAIA DA SILVA

**POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS: CLINTON E O CONFLITO
ÁRABE-ISRAELENSE**

UBERLÂNDIA

2017

SARA BENAIA DA SILVA

**POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS: CLINTON E O CONFLITO
ÁRABE-ISRAELENSE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Instituto de Economia e Relações Internacionais
da Universidade Federal de Uberlândia como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Ms. Erwin Pádua Xavier

UBERLÂNDIA

2017

SARA BENAIA DA SILVA

**POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS: CLINTON E O CONFLITO
ÁRABE-ISRAELENSE**

Monografia aprovada para a obtenção do título
de Bacharel pela Universidade Federal de
Uberlândia pela banca examinadora formada
por:

Uberlândia, 11 de dezembro de 2017.

Profª Drª Sandra Aparecida Cardozo – Universidade Federal de Uberlândia

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça – Universidade Federal de Uberlândia

Prof. Ms. Erwin Pádua Xavier – Universidade Federal de Uberlândia (orientador)

À minha mãe, a pessoa mais forte desse mundo.

Ao meu pai, o homem mais cabeça-dura (e sortudo) desse mundo.

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, que me proporcionou a oportunidade de vir a esse plano físico e vivenciar o deleite das experiências doces e o aprendizado das experiências amargas.

A meus pais, que sempre me incentivaram e me motivaram; nada neste mundo pode me dar tanto retorno quanto a educação que tive. Agradeço também a minha irmã (e exímia musicista), Quézia Damares, que sempre esteve ao meu lado.

A meu amigo e orientador Erwin Pádua, que é referência no quesito sabedoria e inteligência. Obrigada pela paciência e pelas orientações (espero que a lógica continue sendo seu critério de correção).

A todos os meus professores, e principalmente os da graduação, que me ensinaram a amar o estudo; sobretudo os professores Filipe Mendonça, Sandra Cardozo e Gabriel Pimenta, que me introduziram ao campo de estudos de Política Externa.

A todos os meus amigos e colegas que direta ou indiretamente me ajudaram durante o curso.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: A matriz da política externa dos Estados Unidos	17
Figura 2: Mapa do plano da ONU para a partilha da Palestina.....	24

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. A POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA.....	9
2.1 A Análise de Política Externa e suas abordagens.....	12
2.2 Estrutura e processos de formulação de política externa dos Estados Unidos	17
2.3 A construção do envolvimento dos Estados Unidos com o Oriente Médio	20
3. BREVE PANORAMA DO CONFLITO ÁRABE-ISRAELENSE.....	24
3.1 A Crise de Suez e a Guerra de 67: expansão do território israelense e ajuda americana.....	26
3.2 Guerra do Yom Kippur.....	27
3.3 Camp David.....	30
3.4 A primeira Intifada e os esforços para os Acordos de Paz de Oslo.....	31
3.5 Oslo II, Wye River e o declínio do processo de paz.....	33
4. A POLÍTICA EXTERNA DE CLINTON PARA O CONFLITO ÁRABE-ISRAELENSE.....	38
4.1 A Administração Clinton.....	39
4.2 <i>Policy-making</i> para o Oriente Médio.....	43
4.3 O segundo mandato de Clinton e seus esforços para a paz	46
4.4 A influência do lobby israelense	51
4.5 O legado de Clinton para o conflito.....	52
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

1. INTRODUÇÃO

A política externa dos Estados Unidos foi direcionada, ao longo dos anos, para atuar nos diálogos de paz entre árabes e israelenses. O governo de Bill Clinton (1993-2001) teve um desempenho notável no decorrer dos dois mandatos e analisamos, neste trabalho, os esforços realizados por ele, assim como dos outros atores envolvidos no conflito árabe-israelense. A resolução deste conflito tem sido assunto nas grandes cúpulas internacionais por anos e, a cada embate entre as forças envolvidas no conflito, ressurge a urgência de sua resolução. É importante que sejam desenvolvidas pesquisas, tanto as que buscam soluções e alternativas para o conflito, quanto as pesquisas que avaliam as decisões já tomadas que afetaram positivamente a busca pela paz.

Tendo em vista o destaque na atuação de Clinton ao longo de sua presidência, este trabalho foi desenvolvido a partir de perguntas como: quais foram as políticas de intervenção do governo Clinton no conflito? Quais foram as principais motivações por trás delas?

No decorrer do trabalho, percebemos que, de fato, Clinton e sua equipe se desdobraram para que as iniciativas de paz resultassem em acordos duradouros. Um dos esforços mais notáveis foi as negociações que ocasionaram os Acordo de Oslo (1993), que hoje são tomadas como referências. O reconhecimento mútuo oriundo dessas negociações foi um avanço que, para a época, era imprevisível.

Além disso, desenvolvemos a hipótese de que não foram apenas ambições pessoais ou desejos altruístas de construção de um mundo pacífico que motivaram Clinton a tomar tais decisões de política externa. A atuação do lobby israelense, a estrutura de formulação da política externa americana (que permite a participação de vários atores na sua configuração) e as características ideológicas apresentadas nas decisões políticas são fatores determinantes na condução de sua política. Entendemos que, num grau mais elevado, o fator mais significativo foi a manutenção da supremacia americana e a preservação do “Destino Manifesto”.

No primeiro capítulo abordamos escolas de pensamento na área de Análise de Política Externa e suas principais abordagens, que nos darão base para analisar governos e as orientações políticas deles; analisamos a estrutura política dos Estados Unidos e como se dá o processo de formulação de política externa, assim como os atores que a influenciam; por fim,

realizamos um apanhado da construção da relação entre Estados Unidos e o Oriente Médio e em quais bases esta construção se deu.

O segundo capítulo nos traz um panorama histórico do conflito árabe-israelense, desde a criação do Estado de Israel até acontecimentos mais recentes. Analisamos como se deu a atuação tanto dos presidentes dos países árabes quanto dos líderes políticos israelenses e as medidas tomadas como alternativas para suprimir a violência e até mesmo chegar a um acordo de paz significativo entre eles.

No terceiro capítulo, retratamos a atuação do governo Clinton durante os dois mandatos: as dificuldades de se adaptar no cenário pós-Guerra Fria, os desafios diplomáticos ao longo das negociações entre árabes e israelenses e o desenrolar dos acordos de paz estabelecidos no período. Também analisamos como se dá a influência do lobby israelense na política externa americana e qual é o real efeito dessa influência para os interesses de Israel. Por fim, fazemos um balanço dos avanços conquistados por Clinton e seus reflexos.

2. A POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA

A política externa americana deve ser colocada num contexto histórico para ser compreendida. Entender o porquê e como algumas políticas foram formuladas no passado nos ajudaria a melhor compreender as consequências de tais decisões para os Estados Unidos e todos os outros países que foram alcançados por elas (KAUFMAN, 2010).

De acordo com Kaufman (2010, p. 6), quando se olha para a “política externa”, na verdade o que está sendo analisado é o resultado político das decisões que foram feitas por um governante.

Aqui é importante fazer a distinção entre o processo no qual as decisões foram tomadas e as decisões propriamente ditas. Na maioria dos casos, decisões de política externa são resultados de um processo rotineiro envolvendo burocratas em um departamento executivo (como o de Estado, Defesa, Tesouro, Comércio, etc., elaboram decisões baseadas no que foi feito anteriormente). O presidente dos EUA ou o secretário define as prioridades e o burocrata as implementa (KAUFMAN, 2010, p. 6).

Inicialmente, os teóricos definem a política externa como as decisões geradas de uma relação entre Estados-nação; porém, com o passar do tempo, a política externa passa a incluir atores não-estatais (devido a processos de descentralização associados à globalização), como organizações internacionais, empresas multinacionais e transnacionais, entidades políticas não-estatais, organizações não-governamentais etc. Brevemente, Kaufman (2010, p. 8) define política externa como “aquelas decisões feitas dentro de um país que afetam e são afetadas por entidades fora do país”. A Análise de Política Externa (APE) não se distancia de sua ciência mãe, que são as Relações Internacionais; de acordo com Salomón e Pinheiro (2013, p. 40),

O que outorga especificidade à APE é seu foco nas ações internacionais de unidades particulares. Com efeito, a APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas.

As autoras supracitadas entendem que as ferramentas utilizadas na APE podem ser aplicadas a atores internacionais não-estatais, contudo, só seriam úteis no caso de que essas instituições desenvolvam uma política de fato. Esse aspecto não torna a APE uma disciplina que leva o Estado ao centro do debate; diferentemente, ela traz à tona os fatores externos à instituição Estado, mas que influenciam a formulação e a tomada de decisões (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

De modo geral, as decisões de política externa são baseadas no interesse nacional. A questão central é: o que é o interesse nacional, e como defini-lo? Os *policy makers* são influenciados, entre inúmeras variáveis, por diversas teorias e abordagens para que finalmente possam definir o interesse nacional.

Para os realistas (do ponto de vista mais genérico do realismo), a política externa é baseada em relações entre Estados; os Estados-nação são os atores principais na política mundial que agirão em prol de atingir o interesse nacional. O poder tem um papel central na formulação dessa vertente, sendo que ele é entendido como habilidade que um ator tem para influenciar o comportamento de outro (KAUFMAN, 2010).

De acordo com Joseph Nye, podemos definir o poder em “*hard*” e “*soft*”. O “*hard power*” pode ser identificado com o poder econômico e militar, ou seja, aquele que “pode ser usado para induzir outros a mudar suas posições” através de incentivo ou ameaça. O “*soft power*”, por sua vez, é entendido por aquele que, em vez de coagir, coopta, ou seja, diz respeito a “fazer com que os outros queiram o que você quer” (NYE, 2002, p. 8-9).

A perspectiva realista defende o Estado-nação como o principal ator no cenário internacional e que ele agirá de modo racional, maximizando seus ganhos e minimizando seus custos; isso implica o uso máximo das capacidades econômicas e militares para aumentar seu poder. Segundo Morgenthau (1993, p. 5), “*statesmen think and act in terms of interest defined as power*”.

A vertente idealista/liberal das Relações Internacionais, diferentemente do realismo, entende que os países fazem parte de um todo no sistema internacional no qual a segurança é melhor alcançada de forma coletiva; os valores individualistas pregados pelo realismo são deixados de lado, dando forte ênfase à cooperação e à busca de atingir objetivos em comum (KAUFMAN, 2010).

A cooperação, de acordo com os liberais, gera uma série de benefícios, não apenas em termos de segurança, mas também se estendendo pela área econômica, na criação de organizações internacionais. O *soft power* é um elemento extremamente eficiente para a abordagem idealista e teve sua credibilidade ampliada no fim da Guerra Fria, no contexto de difusão da democracia e de economias capitalistas.

A teoria construtivista contribui não apenas para o campo da política internacional, mas se constitui em uma teoria social que, ampliada, pode ser aplicada à área de Relações

Internacionais. O foco desta vertente não se encontra nos indivíduos ou nas unidades, mas sim nas ideias “(normas, identidades, interesses) e a maneira como estas surgem, se propagam e se modificam” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 47). Os atores estatais e não-estatais “interessam aos construtivistas na medida em que participam desses processos de criação e difusão de normas” (Ibid). Esta abordagem não designa a causa dos fenômenos internacionais instantaneamente aos agentes ou às estruturas, evitando o determinismo comumente encontrado nas teorias tradicionais das Relações Internacionais.

No caso dos Estados Unidos, a Constituição americana foi desenhada para limitar o poder de qualquer um dos Poderes e para assegurar que o sistema de freios e contrapesos fosse aplicado. “Nos Estados Unidos, a política é formulada geralmente pelo Poder executivo, especificamente pelo presidente, seus conselheiros, como o conselheiro de segurança nacional, e os secretários de Estado e Defesa” (KAUFMAN, 2010, p. 18).

A maior responsabilidade pela elaboração e implementação da política externa está nas mãos do Poder executivo (liderado pelo Presidente) e do Poder legislativo (o Congresso). A Constituição dos Estados Unidos, ao definir os poderes Executivo e o Legislativo como responsáveis pela formulação da política externa, possibilita interpretações ambíguas. Embora o Poder judiciário não tenha muita atuação, em alguns momentos de disputa de leis ou interpretação da Constituição este Poder é requisitado (KAUFMAN, 2010).

Com o passar dos anos e com o maior envolvimento dos Estados Unidos no cenário internacional, surgiram questões sobre a sabedoria das decisões que eram tomadas e se o presidente realmente representava o interesse nacional ou se defendia o interesse de um grupo restrito. A partir das pressões, o Congresso se tornou mais ativo em seu papel de balancear as decisões tomadas pelo presidente. Uma das melhores demonstrações da posição assertiva do Congresso foi no pós-Primeira Guerra Mundial, quando a maioria republicana do Senado se opôs à criação da Liga das Nações proposta pelo presidente Woodrow Wilson (KAUFMAN, 2010).

Uma análise histórica da política externa dos EUA nos mostra a importância das políticas domésticas como influência nas decisões. O apoio doméstico da política externa da Guerra Fria, assim como a decisão de retirar as tropas americanas do Vietnã (acelerada pela opinião pública que, ao mesmo tempo, perdia a fé no governo, dados os escândalos de Watergate), são ocasiões clássicas para exemplificar a importância de tal influência (KAUFMAN, 2010).

De acordo com Kaufman (2010, p. 23-24), os fatores econômicos “exercem o papel principal na influência na direção das decisões de política externa, estimulado por interesses de negócio” que tem relevância não apenas para o processo político, mas também “para o bem-estar econômico do país”. Grande parte das decisões de expandir as relações dos Estados Unidos com o resto do mundo se deu por razões econômicas, em alguns casos para proteger interesses econômicos, em outros para expandir oportunidades comerciais. Também há ocasiões em que o interesse era em ampliar o acesso ao investimento e capital estrangeiro.

2.1 A Análise de Política Externa e suas abordagens

A Análise de Política Externa (APE) surgiu, como sub-área das Relações Internacionais, entre o fim da década de 1950 e o início de 1960. Buscando explicar o comportamento da política externa tendo como fonte a área teórica que investiga tomadores de decisões (fator humano), este campo de estudos indagou o protagonismo dado ao nível de análise internacional e defendeu a sua maior cientificidade teórica; os pioneiros enxergaram a necessidade de trazer ao debate a influência de fatores humanos e variáveis nacionais no processo de tomada de decisão (HUDSON, 2008).

De acordo com Hudson (2008), três obras paradigmáticas marcaram o início dos estudos no campo da APE. A primeira obra, “*Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*”, escrita por Richard Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin (1954), contribuiu com o foco no processo de tomada de decisão como parte fundamental da explicação, e não apenas nas decisões de política externa. O escritor da segunda obra foi James Rosenau (1966): “*Pre-theories and Theories of Foreign Policy*” trouxe o desenvolvimento de uma teoria específica para o ator; Rosenau encorajou o desenvolvimento de uma teoria de médio alcance que fosse mediadora entre grandes princípios e a complexidade da realidade. Harold e Margaret Sprout (1956) foram responsáveis pela terceira obra, “*Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*”; este trabalho mostra que a política externa só pode ser explicada através do contexto social, político e psicológico dos indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisão (HUDSON, 2008).

A partir dos estudos dessas obras e com a manifestação de novos autores, surgiram diversas escolas no campo da APE. Uma sub-área, mais conhecida como Política Externa Comparada, sugeriu a comparação e junção de variáveis (elementos da política externa) como comportamento de política externa, diplomacia e elaboração de tratados para estabelecer um

padrão e evidenciar a correlação entre as variáveis independentes. Outro ramo começou a estudar a influência do processo organizacional e das políticas burocráticas; as organizações e burocracias colocam no topo de suas listas de prioridade a própria sobrevivência, além de buscar o aumento de seu poder relativo. O contexto social também veio à tona e contribuiu com a reflexão de quanto os atributos nacionais (cultura, história, economia, geografia, demografia, instituições políticas, poder militar, etc.) podem determinar a tomada de decisão; com a percepção de que as democracias tendem a não conflitar entre si, o estudo do tipo de regime político também entrou para a análise (HUDSON, 2008).

A APE, no pós-Guerra Fria, de acordo com Hudson (2008), mantém compromissos teóricos, entre eles:

Um compromisso de observar abaixo do nível de análise do Estado-nação para informações específicas do ator; um compromisso de construir uma teoria de médio alcance como a interface entre teoria geral do ator e a complexidade do mundo real; um compromisso em buscar explicações multicausais abrangendo múltiplos níveis de análise; um compromisso de utilizar a teoria e os resultados de todo o espectro das ciências sociais; um compromisso de ver o processo de tomada de decisão de política externa tão importante quanto seu resultado (HUDSON, 2008, p. 26-27).

As teorias de Relações Internacionais podem ser aplicadas ao campo da APE. Wohlforth (2008) afirma que a escola de pensamento realista tem suas bases firmemente apoiadas na prática real de política externa, além de ser a mais compromissada em criar teorias altamente gerais. Dadas as premissas do realismo (que os humanos são organizados em grupos, e a sociedade contemporânea se organiza em Estados-nações; que o comportamento político é guiado pelo egoísmo e o altruísmo tende a ser sobreposto pelo autointeresse; que o poder é a principal característica da política), o autor aponta que é facilmente identificável uma tomada de decisão de política externa guiada pelo realismo:

Uma orientação em direção aos grupos mais poderosos de um dado momento; um ceticismo em relação a objetivos de política externa que não sejam interesse de Estado; uma tendência a questionar a habilidade da política externa de qualquer país em ultrapassar políticas de poder; e a propensão de olhar além da retórica para as realidades de poder que realistas esperam quase sempre sustentar a política (WOHLFORTH, 2008, p. 33).

Contudo, o autor nos alerta que, ao tomar a teoria realista por universal, vários analistas de política externa cometem erros por desconsiderar as especificidades do caso, e ainda ignorar as “condições de escopo” exigidas por tal lente teórica; em vez de se tornar uma ferramenta para auxílio, pode se transformar em “armadilhas” (WOHLFORTH, 2008).

O liberalismo pode contribuir com a compreensão da política externa, de acordo com Doyle (2008, p. 50), “por destacar como indivíduos e ideias e os ideais que eles adotam (como liberdade, democracia), forças sociais (capitalismo, mercado) e instituições políticas (representação) podem ter efeitos diretos nas relações exteriores”. Uma vez que o liberalismo é definido pela centralidade dos direitos individuais, propriedade privada e governo representativo, ele se torna uma teoria doméstica. Mudando para o plano internacional, os liberais compartilham de uma estrutura ou zona de paz com membros liberais, onde eles variam de acordo com as preferências internacionais e se os riscos de isolamento são maiores ou menores do que os de internacionalização (DOYLE, 2008).

Segundo Doyle (2008), a política externa liberal deve utilizar a estratégia de identificar os objetivos, recursos, ameaças e aliados, balancear objetivos e recursos, minimizar ameaças e aumentar aliados. Assim, buscará a preservação e expansão da comunidade de democracias liberais sem violar os princípios liberais nem arruinar os Estados liberais. A estratégia liberal para a expansão da comunidade internacional de Estados liberais deve ser defensiva, proteger a comunidade, promover as condições para o crescimento da comunidade e também evitar o uso da força para situações que ameaçam a sobrevivência da comunidade ou os valores centrais do liberalismo (preservar para então expandir). O autor alerta que a política externa liberal pode ser ambígua, visto que o próprio respeito pelos direitos individuais e interesses comerciais mútuos promovem alianças e acordos entre Estados liberais, também podendo criar instabilidade nas relações entre Estado liberal e sociedades não-liberais (DOYLE, 2008).

De acordo com Checkel (2008), a corrente construtivista entende o mundo como “socialmente construído”. “Socialmente”, pois os construtivistas dão maior ênfase ao peso do “social”, em oposição ao “material”; e “construído”, pois existe um processo de construção mútua entre estruturas e agentes. O autor destaca que existem duas variantes da corrente construtivista: a norte-americana e a europeia. A primeira utiliza de métodos de análise positivistas, mecanismos dedutivos/top-down e relações causais entre atores, normas, interesses e identidade. Já a segunda é conhecida como pós-positivista ou interpretativa; está compromissada com a estratégia de pesquisa indutiva, que busca reconstruir a identidade estatal, com métodos que incluem técnicas linguísticas (CHECKEL, 2008, p. 72).

O construtivismo, segundo Checkel (2008), pode contribuir através de três maneiras para a análise de política externa: burocracias, tomadas de decisão e o impacto da sociedade

internacional. As burocracias (como ministérios do exterior, departamentos de Estado, departamentos de comércio internacional, ministérios da defesa) têm a missão de defender o interesse nacional; a ótica construtivista avalia que a política externa é sobre definir tal interesse nacional, em vez de “defendê-lo”, como argumenta a teoria realista. Ou seja, uma análise de política externa construtivista explora como o interesse é construído num processo de interação social (CHECKEL, 2008).

No processo decisório, o autor considera os atores da política externa. Esses atores envolvidos são “instrumentalmente racionais”, calculando e buscando maximizar certos interesses; eles decidem deliberando uns com os outros. Para isso, eles usam a argumentação como complemento da barganha. A persuasão e a argumentação exercem papel fundamental no processo de tomada de decisões e afetam a formulação da política nacional (CHECKEL, 2008).

Para entender a importância da sociedade internacional e dos Estados na formulação de política externa, o autor frisa que devemos entender que existe uma ligação entre assuntos domésticos e internacionais. Um exemplo dado é o crescimento de “práticas de política externa dos Estados” voltadas para os direitos humanos com redes transnacionais de ativistas e instituições regionais ou globais; “a mudança na política de direitos humanos vem através da interação de atores em vários níveis de análise”, como organizações regionais, ativistas nacionais, e ONGs internacionais. Deste modo, a análise é construtivista, pois traz o “social” como ponte entre o internacional e o doméstico, conecta o sistema internacional a atores nacionais, instituições e políticas (CHECKEL, 2008, p. 78).

Outro autor importante para os estudos de política externa dos Estados Unidos, Walter Russel Mead, identifica suas quatro grandes abordagens de política externa com quatro líderes da história política estadunidense. O primeiro deles é Alexander Hamilton, que é identificado por políticas que priorizam a indústria e o comércio; os Hamiltonianos apreciavam a ordem mundial britânica e defendiam os Estados Unidos como substitutos da Grã-Bretanha nos seus deveres. Essa abordagem também pode ser caracterizada como “realismo americano”. Os Hamiltonianos consideram uma forte coalizão entre o governo nacional e grandes negócios como chave tanto para a estabilidade doméstica quanto para uma ação internacional efetiva; também enfatizam a necessidade da inserção nacional na economia mundial em condições favoráveis (MEAD, 2002).

O segundo é Woodrow Wilson, identificado pelas políticas que disseminam os valores americanos pelo mundo. Os objetivos dos Wilsonianos são vistos não apenas como dever moral, mas também como dever prático. Atualmente, essa escola se concentra em valores democráticos e sistemas econômicos capitalistas, direitos de propriedade, Estado de direito e direitos civis e comerciais. Os Wilsonianos acreditam que há tanto um interesse nacional quanto um dever moral de disseminar a democracia americana e seus valores sociais pelo mundo, criando uma comunidade internacional pacífica que aceita o Estado de Direito (MEAD, 2002).

A terceira figura de liderança nos Estados Unidos é Thomas Jefferson, que é identificado por políticas que de alguma maneira são conflitantes com as Hamiltonianas e Wilsonianas. Os Jeffersonianos enfatizam o cuidado nas negociações internacionais e são a favor dos métodos menos dispendiosos e menos perigosos para salvaguardar a democracia americana; o autor nota que o próprio Jefferson nem sempre agia com tanta cautela. Os Jeffersonianos asseguram que a política externa norte-americana deveria estar menos preocupada em disseminar valores democráticos no exterior em vista de protegê-los internamente (MEAD, 2002).

O quarto é Andrew Jackson, identificado pelo elemento populista da política externa americana. Os Jacksonianos respondem a certas paixões, como “honra, independência, coragem e orgulho militar”. Dez generais formais se tornaram presidentes dos Estados Unidos e muitos outros homens têm se fortalecido politicamente através dos seus históricos de guerra. Os Jacksonianos acreditam que o objetivo mais importante do governo americano, tanto internamente quanto externamente, deve ser a segurança física e o bem-estar econômico do povo americano (MEAD, 2002, p. 88).

Mead entende que quanto mais aguçado o entendimento sobre as quatro correntes, maior será nossa compreensão sobre as reações dos políticos e da opinião pública americana em relação aos desafios de política externa do futuro e do passado. Mead (2002) reconhece que essas quatro abordagens não são perfeitamente delineadas. Enquanto alguns políticos estão ideologicamente comprometidos com uma abordagem em particular, outras fazem pragmaticamente o uso de uma ou outra corrente para diferentes questões. De modo geral, as pessoas escolhem elementos da maior parte delas em vez de aderir estritamente a uma delas.

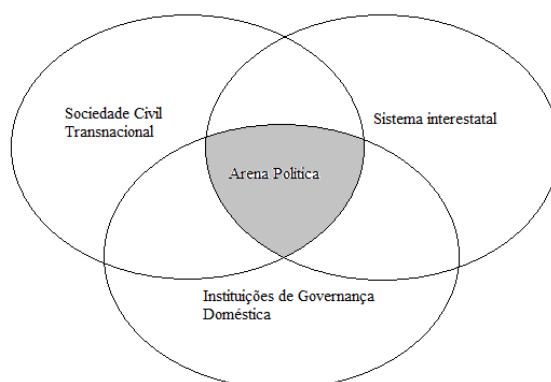
2.2 Estrutura e processos de formulação de política externa dos Estados Unidos

Podemos observar que a estrutura política dos Estados Unidos permite que haja uma difusão de elementos como ideologia e opinião pública na formulação da política americana. Da mesma forma, a política externa possui uma estrutura de formulação que permite a participação de várias esferas, instituições e personagens, assim como os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A criação de novos centros de poder no Executivo deu abertura a rivais burocráticos e à falta de comunicação. Inúmeras organizações não-governamentais apresentaram novas demandas aos líderes americanos e estrangeiros em áreas como direitos humanos, redução da pobreza, também reivindicando novas estruturas de governança global, como a Corte Criminal Internacional (HOOK, 2008).

Podemos ver a arena política da política externa dos Estados Unidos como uma intersecção de três esferas da atividade política, segundo Hook (2008): instituições de governança doméstica, sociedade civil transnacional e o sistema interestatal, como demonstrado na figura 1. Políticas burocráticas, a tradição diplomática do sistema interestatal, grupos de interesse privado, em conjunto com a imprensa e também a opinião pública compõem os atores que influenciam o processo de formulação de política externa. E, para o bom andamento da política externa, é necessário que se considere as preferências dos atores em todas as três esferas, quando não é viável a conciliação delas, embora esses atores se envolvam no processo em diferentes graus, de acordo com seus interesses e áreas de atuação.

Figura 1: A matriz da política externa dos Estados Unidos.



Fonte: Hook, 2008, p. 77.

A descentralização da estrutura do governo americano e dos processos decisórios gera um alto nível de tensão com o Poder Executivo. Deste modo, o processo de políticas burocráticas molda a conduta e formulação da política externa americana, ainda que por vezes isso signifique uma disfunção. A estrutura burocrática da política americana tem suas raízes nas sociedades europeias do século XIX, nas quais os burocratas se tornaram fortes atores políticos utilizando sua expertise, longevidade no governo e acesso direto aos instrumentos de política. Dessa maneira, pôde-se observar que a estrutura burocrática dos Estados Unidos e de outros países possuem características semelhantes (HOOK, 2008).

O autor aponta cinco características no padrão do comportamento organizacional na estrutura burocrática da política externa americana, sendo elas a resiliência, a autonomia, o interesse próprio, o conservadorismo e a ineficiência. A resiliência é observada na formação das agências, quando, até mesmo para a sua criação, requer-se apoio público, consenso do Congresso e a aprovação do Presidente. A autonomia é um padrão notável numa estrutura burocrática, visto que as burocracias apreciam alto nível de liberdade; os administradores das agências acumulam expertise em níveis maiores que os governantes, dando àqueles uma maior capacidade para moldar e implementar política, além da possibilidade de driblar os apontamentos e opiniões do presidente (dados sua falta de tempo e de medidas para monitorar a efetivação de suas propostas). As agências também convivem com a competitividade entre si. Seus administradores se preocupam mais com as preferências de sua própria agência do que com o que de fato representa o interesse nacional; esta competição não se limita a recursos materiais, há uma busca por bens intangíveis como a influência política. O conservadorismo também é facilmente observado, uma vez que as agências adotam o Procedimento Operacional Padrão (POP), frisando a continuidade das atividades; há um incentivo para manter o padrão de comportamento usual e recusa de inovações, mostrando que as tentativas de reforma nas agências geralmente não tem sucesso. E, por fim, Hook (2008, p. 79) aponta o padrão da ineficiência, visto que a fragmentação da burocracia gera falhas de comunicação e coordenação.

Estas características do comportamento organizacional propõem aos analistas um governo americano controlado por burocratas que são guiados por seus próprios interesses em termos institucionais. Contudo, os analistas da política externa norte-americana observaram que não há apenas este modelo de políticas burocráticas que caracteriza o processo decisório, mas também o modelo de controle presidencial e o modelo de dominância do Congresso.

Existem evidências dentro da história da política externa que podem servir de apoio para os três modelos de tomada de decisão (HOOK, 2008).

Podemos afirmar, então, que existem dois padrões contraditórios nas instituições de formulação de política externa: embora exista a centralização da autoridade na Casa Branca, existe também a fragmentação do controle através da burocracia. As questões de segurança nacional reforçam as, assim denominadas por Hook (2008, p. 196), *forças centrípetas* da política externa americana, aquelas que se voltam ao centro de poder; já as dinâmicas institucionais geram *forças centrífugas*, as que distanciam do centro de poder.

Com o olhar voltado ao Oriente Médio, Hudson (2009) afirma que a formulação de política externa para tal região é delineada a partir das políticas domésticas americanas. Deste modo, o processo de formulação da política envolve a interação entre as principais estruturas: a Casa Branca, o poder executivo, o poder legislativo, os partidos políticos, formadores de opinião e os lobbies (HUDSON, 2009).

O presidente é o principal ator; ele tem a consciência de que tudo o que ele fizer no Oriente Médio terá um reflexo significativo no seu futuro político, dada a forte influência das forças pró-Israel no processo eleitoral. Além desse aspecto, ele é influenciado por toda sua equipe, pelo poder executivo, pela comunidade acadêmica e pelos *think tanks* (Ibid).

O Departamento de Estado compete com várias outras burocracias dentro do Poder Executivo para delinear a política para o Oriente Médio; pode vir a conflitar com lobbies influentes ou elementos no Congresso que vêem o Departamento de Estado como “anti-Israel”. O Departamento de Defesa tem também grande importância, dada a presença militar significativa de tropas americanas na região em questão. Outras agências relevantes são a *Central Intelligence Agency* (CIA), a *National Security Agency* (NSA) e também o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), “especialmente desde a ascensão das redes terroristas transnacionais” (HUDSON, 2009, p. 320).

O Poder Legislativo é representado pelas duas câmaras do Congresso: o Senado e a Câmara dos Representantes; cada ramificação possui departamentos de relações externas, segurança, inteligência e finanças, e realizam audiências sobre questões políticas do Oriente Médio. Pela influência exercida pelo lobby israelense, o Congresso autoriza anualmente ajuda financeira à Israel e aprova resoluções que são consideradas pela Casa Branca como

“excessivamente pró-Israel”; os oponentes das políticas pró-Israel tem oportunidades limitadas no Congresso (Ibid, p. 321).

De acordo com Hudson (2009, p. 312), “existe um consenso bipartidário que a segurança e a prosperidade de Israel são uma prioridade americana fundamental”. Também entre os Republicanos e os Democratas é sabida a necessidade de ter acesso ao petróleo e conter a influência comunista na região (até a dissolução da União Soviética). Acredita-se que o Partido Democrata é mais pró-Israel do que os Republicanos e que estes são mais pró-petróleo do que os Democratas.

As organizações de pesquisas privadas, mais conhecidas como “*think tanks*”, têm atuado com a intenção de influenciar os debates de política para o Oriente Médio, debates estes que foram fortemente moldados por uma agenda pró-Israel. Nos últimos meses da administração Bush, o *think tank Washington Institute on Near Eastern Policy* foi responsável por levar a agenda pró-Israel e neo-conservadora aos debates (HUDSON, 2009).

É consensual que a rede de organizações que faz o lobby israelense em Washington é uma das duas ou três mais poderosas; o grupo mais visível é *The American-Israel Public Affairs Committee* (AIPAC), que tem anos de experiência em influenciar o Congresso e a Casa Branca. O lobby israelense consegue exercer mais influência sobre os Democratas; estes ganham muitos votos de judeus (mesmo não sendo maioria numérica, se localizam em estados centrais, onde arrecadam votos e contribuições para campanhas). Muitos políticos e analistas vêem o lobby israelense como tabu, pois posicionar-se contra pode ser motivo para a acusação de antissemitismo. A outra grande força lobista é a do petróleo e de negócios; grandes grupos de petróleo, empresas de construção e financeiras estão “interessadas que os Estados Unidos estejam dispostos a fazer negócios na região” (HUDSON, 2009, p. 322).

2.3 A construção do envolvimento dos Estados Unidos com o Oriente Médio

O primeiro contato americano com a região do Oriente Médio e Norte da África é datado num período anterior à república, com relações baseadas no comércio e em atividades missionárias. No período em que a França, Grã-Bretanha e Rússia buscavam estabelecer uma presença imperial na citada região, os Estados Unidos preferiram evitar tal relação. Após o fim da Primeira Guerra Mundial (momento em que os países europeus substituíram o comando do Império Turco Otomano em grande parte do mundo árabe), os Estados Unidos tinham o favoritismo dos países árabes (HUDSON, 2009).

A Segunda Guerra Mundial marcou o início da mudança do posicionamento político dos Estados Unidos em relação ao Oriente Médio: antes indiferentes e evitando responsabilidades, para, no pós-guerra, tomarem postura de aceitação de responsabilidades enquanto potência global. Estas novas políticas direcionadas ao Oriente médio tinham por base três principais eixos: comunismo, petróleo e Israel (HUDSON, 2009).

Combate ao comunismo

A política americana lutou em nível geoestratégico para conter os soviéticos através de alianças militares (assim como na Europa através na OTAN), mas não teve muito sucesso; por exemplo, a “Doutrina Eisenhower”, a qual assegurava ajuda financeira e contribuição à segurança dos governos árabes como proteção contra o comunismo internacional, contou apenas com a aceitação do Líbano que, por fim, trouxe mais instabilidade do que segurança. Hudson (2009, p. 311) afirma que “o jogo EUA-URSS não era jogado exclusivamente no nível geoestratégico. Ele também estava sendo jogado no volátil terreno ideológico das políticas domésticas do Oriente Médio”.

O declínio do imperialismo europeu no mundo coincidiu com o surgimento de movimentos nacionalistas em países árabes; os oficiais do governo americano então avaliaram a tendência e corretamente anteciparam que o apoio ao Estado sionista na Palestina causaria estranhamento entre os Estados Unidos e as correntes árabes nacionalistas emergentes. Diplomatas americanos e a presença não-governamental dos Estados Unidos conseguiram, de certa forma, amenizar o confronto entre o nacionalismo árabe e os EUA. Mesmo tendo um ambiente ideal para a disseminação ideológica, o notável enfraquecimento da União Soviética não permitiu o avanço de suas ambições. O presidente egípcio Anwar Sadat foi o primeiro líder árabe a reconhecer o declínio da URSS; logo em seguida, buscou em Washington alternativas de negociação para o conflito árabe-israelense (Ibid).

Petróleo

Foi através do Acordo da Linha Vermelha, em 1928, que os Estados Unidos tiveram seu primeiro acesso ao cartel de petróleo do Oriente Médio. Este acordo previa a partilha proporcional das futuras descobertas de petróleo nos territórios turco-otomanos. O petróleo só tomou a dimensão estratégica de segurança depois da Segunda Guerra Mundial. Após a descoberta do valor estratégico que havia no petróleo vindo do Oriente Médio (além do baixo custo, por volta de \$2 o barril até 1971), os Estados Unidos se tornaram fortemente

dependentes dele. Nos anos 70, metade do consumo estadunidense era atendido por petróleo importado e, desta parcela, metade vinha do Oriente Médio (HUDSON, 2009).

Em 1960, foi estabelecida a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) com o objetivo de defender o preço do petróleo, embora suas primeiras tentativas se frustraram. Contudo, o aumento da demanda mundial pelo petróleo, a proliferação de pequenas empresas independentes e as pressões internas nos países produtores condicionou a chamada “revolução do petróleo” na década de 70 (a média do preço do barril chegou a \$35). Durante o conflito de 1973, entre árabes e israelenses, o rei Faisal da Arábia Saudita promoveu um boicote aos consumidores europeus e americanos, tendo em mãos “a arma do petróleo”. Através de táticas diplomáticas do secretário de Estado Henry Kissinger, essa arma foi se tornando ineficaz. Dada a ameaça de disseminação do regime do Ayatollah Khomeini na região, os Estados Unidos apoiaram o presidente iraquiano, Saddam Hussein, em sua investida contra o Irã.

Israel

Nos Estados Unidos, durante a década de 40, houve muitos debates domesticamente em relação ao apoio a Israel; de um lado, havia os pró-Sionistas na arena política doméstica e, do outro lado, os membros do Poder Executivo preocupados com as implicações regionais e globais de um Estado judeu apoiado pelos Estados Unidos. Contudo, o presidente Harry Truman (influenciado por amigos sionistas e desejoso pelo apoio político de sionistas para sua campanha eleitoral de 1948) decidiu que os Estados Unidos apoiariam o estabelecimento de um Estado judeu na Palestina. A partir de 1967, o Poder Executivo passou a reconhecer a superioridade militar israelense em relação aos árabes e finalmente se convenceu de que Israel tinha atrativos suficientes para fazer parte do interesse nacional (Ibid).

Os opositores da decisão de apoio ao Estado judeu estavam certos em dizer que a relação americana com os Estados árabes iria se deteriorar, que surgiriam repetidas guerras após a criação de Israel, e que a União Soviética tiraria vantagem desta instabilidade. Mas os Estados Unidos estavam prontos para assumir os riscos, pois estes não incluíam a perda do acesso ao petróleo e nem a perda total do Oriente Médio à União Soviética (Ibid).

Na condição de apoiadores do nascimento do Estado de Israel, os Estados Unidos sempre enfrentaram tarefas que assegurassem o desenvolvimento próspero israelense. Para isso, “os Estados Unidos apoiaram por anos uma variedade de iniciativas diplomáticas e

projetos para normalizar as relações do novo Estado com seus vizinhos” (HUDSON, 2009, p. 314).

A história nos mostra que, no desenvolver do conflito, os Estados Unidos foram sempre um ator presente, ainda que no início não tenham se apresentado com uma postura tão incisiva quanto nos anos posteriores, principalmente após 1967. Veremos, no capítulo seguinte, um breve histórico do conflito árabe israelense, desde seu início até seus desdobramentos mais recentes. Logo em seguida, veremos como se deu o envolvimento e desenvolvimento da relação entre Estados Unidos e Israel no contexto do conflito árabe-israelense, com ênfase no período da administração Clinton – do início do primeiro mandato até os últimos esforços para a paz no segundo mandato.

3. BREVE PANORAMA DO CONFLITO ÁRABE-ISRAELENSE

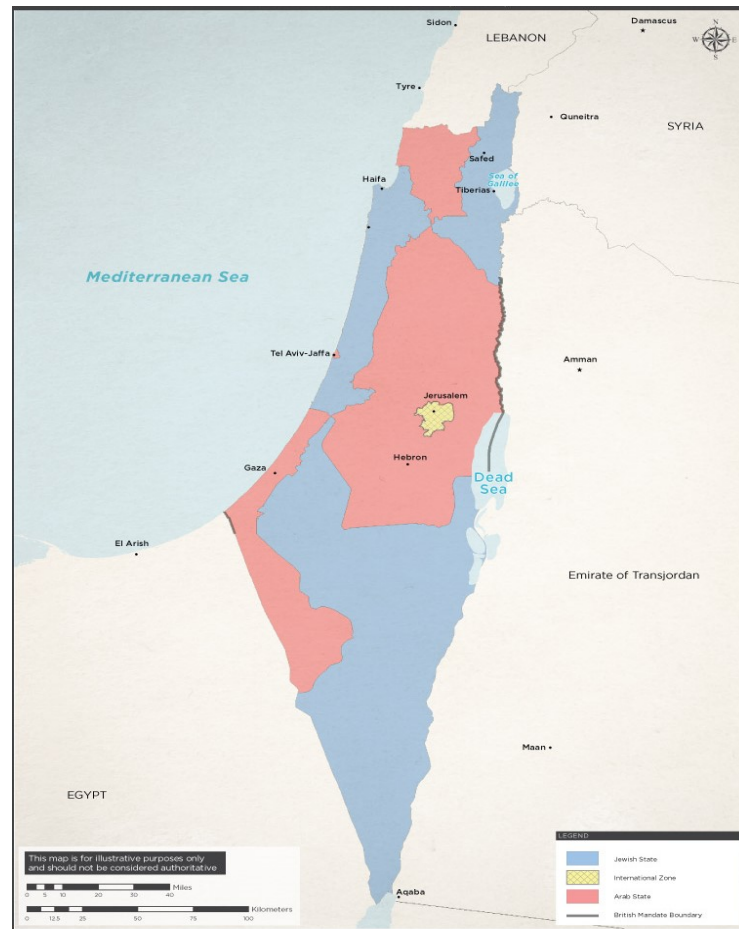
A emergência do conflito entre árabes e israelenses é datada nos manuais, tradicionalmente, em meados de 1948, com o contexto da criação do Estado judeu de Israel (pois, claramente, não há possibilidade de existir “israelenses” sem o Estado de Israel); contudo, é importante lembrar que houve alguns conflitos ao longo da história entre os árabes e o povo judeu na região em questão. Para o presente trabalho, avaliaremos apenas os conflitos datados a partir da criação do Estado judeu.

O partido trabalhista em Londres, ao fim da Segunda Guerra Mundial, estava disposto a conceder independência às populações do Império Britânico, mesmo mantendo suas forças militares na região do Oriente Médio. Ernest Bevin, secretário das relações exteriores, acreditava que a região mais apropriada para manter a influência britânica era a Palestina. Contudo, duas forças conflituosas frustraram esta aspiração: de um lado, 1,3 milhão de árabes que lá habitavam; do outro lado, 600 mil judeus que migraram para a Palestina, vindos do Leste europeu e da Rússia – alguns destes para escapar da perseguição que sofriam nos seus países de origem devido à onda antisemita, e outros pelo sentimento de retorno à Terra Prometida. De todo modo, a Declaração Balfour, emitida em novembro de 1917, serviu ao Movimento Sionista como garantia do apoio britânico às aspirações de criação de um lar nacional para os judeus no território palestino (KEYLOR, 2009).

Em abril de 1947, a *United Nations Special Committee On Palestine*⁴ (UNSCOP), formada por representantes de onze nações, emitiu um relatório com recomendação unânime para o fim do mandato britânico naquela região e a criação de um mandato Palestino independente, depois de um período de transição de dois anos. Contudo, a comissão se dividia na questão da estrutura política do futuro Estado. A proposta vencedora na Assembleia Geral da ONU, em novembro de 1947, foi de 53% do território para o Estado judeu e 47% para o Estado palestino, como mostra o mapa da figura 2 (Ibid).

A reação de descontentamento à proposta da ONU foi geral entre os árabes. Estes acharam a partilha injusta, pois eram evidentemente a maioria populacional e recebiam uma porção desproporcional de terra. Do lado judeu, mesmo reconhecendo o avanço que o plano de partilha representava, os líderes da Agência Judaica e os comandantes da Haganah puderam enxergar a inviabilidade, em termos estratégicos, do território fragmentado, prospectando possíveis ataques por vários lados (SCARLECIO, 2003).

Figura 2: Mapa do plano da ONU para a partilha da Palestina



Fonte: Israel Ministry of Foreign Affairs, 2013.

Apesar das rivalidades intensificadas após a decisão da Assembleia Geral, no dia 15 de maio de 1948, foi declarado o estabelecimento do Estado de Israel, na cidade de Tel Aviv, por David Ben-Gurion (o líder da Agência Judaica para Israel, maior organização e porta-voz do movimento sionista). No dia seguinte à declaração de independência do Estado de Israel, as forças armadas de Egito, Síria, Líbano, Jordânia e Iraque invadiram o novo Estado judeu. Mesmo com vasto histórico de batalhas, os exércitos dos países árabes foram massacrados pelo Haganah, o exército judaico (KEYLOR, 2009).

De acordo com James Gelvin (2014), a guerra de 1948 deixou duas questões em aberto. A primeira delas foi o fato de os países árabes vizinhos não terem reconhecido a existência do Estado de Israel, embora a maioria dos países do mundo o tivessem feito. A segunda questão não resolvida foi o problema dos refugiados palestinos (que os países árabes usavam como justificativa para não reconhecer Israel). Os dez primeiros anos de existência do

Estado de Israel podem ser considerados os de maior mudança demográfica e institucional. O autor destaca dois fatores principais que levaram à drástica mudança demográfica. O primeiro fator foi a fuga dos palestinos; Israel repatriou apenas um pequeno número de palestinos. O fato de o governo israelense tomar aproximadamente 94% das propriedades abandonadas e redistribuir entre judeus israelenses dificultou ainda mais a questão de repatriação e reconstituição (GELVIN, 2014, p. 168). Muitos palestinos tentaram cruzar as fronteiras para recuperar seus bens, outros para cometer assassinatos; ambos os grupos sofreram retaliações. O outro fator que mudou a demografia de Israel foi a imigração. Um grande número de imigrantes veio de países árabes (Irake, Marrocos, Líbia, Iêmen, Egito, Síria, etc.). Em meados dos anos 2000, restaram apenas 5000 judeus em todo o mundo árabe.

3.1 A Crise de Suez e a Guerra de 67: expansão do território israelense e ajuda americana

Os eventos que ocorreram durante a década de 1950 começavam a mostrar as outras facetas do conflito árabe-israelense que emergiram com o passar do tempo. Em troca da manutenção da liberdade de navegação garantida pelo Egito, a Grã-Bretanha removeu as forças militares da Zona do Canal de Suez em 1956. Sem perda de tempo, Gamal Abdel Nasser, o então presidente do Egito, anuncia a nacionalização do Canal de Suez com vistas a recolher impostos dos navios que utilizavam o Canal, para que fosse financiada a construção da barragem de Assuã; ao mesmo tempo, bloqueou o Estreito de Tiran, que dava a Israel o acesso ao Mar Vermelho. As forças israelenses invadem a Península do Sinai e avançam rumo ao Canal; simultaneamente, às forças britânicas e francesas, desdobraram tropas e propuseram a liberação do Canal; o governo egípcio, mesmo com grandes perdas de soldados, não aceitou. O Conselho de Segurança da ONU, por meio de uma resolução introduzida por um delegado dos Estados Unidos, ordenou imediatamente a evacuação das tropas francesas, britânicas e israelenses do território egípcio. As tropas de paz – as primeiras da história – da ONU se instalaram entre a Faixa de Gaza e o Sinai e Israel ano de 1957 e se retiraram no de 1967 (KEYLOR, 2009).

Como resultado da Guerra de Suez, Nasser passou a ver o ocidente de modo conspiratório. Por acreditar que nenhum país árabe teria a capacidade de resistir às conspirações ocidentais, ele passou a buscar ativamente a unidade árabe. Mesmo não alcançando isso em termos institucionais, após falhar em várias tentativas, Nasser luta para conseguir coordenar pelo menos as políticas dos Estados árabes (GELVIN, 2014, p. 174).

Motivado por informações concedidas pela União Soviética de que Israel estaria se preparando para atacar a Síria, Nasser posiciona as forças armadas egípcias na Península do Sinai em maio de 1967. Após isso, o presidente egípcio requer a retirada de observadores das Nações Unidas do seu país (foram alocados desde a retirada das tropas israelense do Sinai em 1956) e, novamente, fecha o Estreito de Tiran, que por muitos é considerado como águas internacionais. Para Israel, esta última ação foi considerada um ato de guerra (Ibid, p. 174).

Nas primeiras horas de guerra, os ataques aéreos israelenses destruíram 90% da força aérea egípcia, cerca de 70% da força aérea síria e quase toda força aérea jordaniana. A guerra teve seu fim em seis dias, e Israel dominava o espaço aéreo do Oriente Médio. Não apenas o exército israelense prevaleceu, mas Israel passou a controlar territórios antes pertencentes a Estados árabes: a Península do Sinai que pertencia ao Egito, as Colinas de Golã que pertenciam à Síria, uma pequena faixa de terra na fronteira com a Jordânia, além da Cisjordânia, Faixa de Gaza e o Leste de Jerusalém (GELVIN, 2014, p. 175).

O resultado deste conflito demonstrou o nível de desarticulação entre os países árabes, apesar do único e comum objetivo de destruir o Estado de Israel; além disso, a Guerra dos Seis Dias também marcou o fim da liderança que o Egito exercia sobre os países árabes.

A guerra resultou em perda territorial para três Estados árabes, com 200 mil refugiados atravessando para leste do rio Jordão, e 600 mil palestinos na Cisjordânia sob controle militar israelense (SMITH, 2008, p. 53).

Agora, a preocupação dos Estados árabes era o retorno dos territórios ocupados. Os israelenses reivindicavam o reconhecimento e acordos de paz em troca das terras ocupadas. Essas condições levaram à formulação da Resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tal Resolução afirma que o estabelecimento de paz no Oriente Médio requer a aplicação de dois princípios, em suma: a retirada das forças armadas israelenses dos territórios ocupados e o reconhecimento da soberania dos Estados envolvidos no conflito (GELVIN, 2014, p. 177).

3.2 Guerra do Yom Kippur

Os palestinos, representados pela Organização pela Libertação da Palestina (OLP), inicialmente não aceitaram a validade da resolução por não se referir aos palestinos como uma

das partes principais da disputa. A OLP só aceitou a resolução como base das negociações após 1988 (GELVIN, 2014, p. 178).

A troca de terra por paz é aparentemente simples, mas muitos analistas entendem que será muito difícil Israel e seus vizinhos formular um acordo de paz baseado na Resolução 242; ela possui ambiguidades e permite a livre interpretação por ambas as partes do conflito. Os israelenses apontam que a resolução não afirma em nenhum trecho que Israel deve se retirar de *todos* os territórios ocupados. Já os árabes destacam que a resolução não requer tratados formais de paz com Israel; cumprir os termos da resolução através de um estado de “não beligerância” seria suficiente (GELVIN, 2014, p. 180-1).

Segundo Gelvin (2014, p. 183), os diplomatas acolheram a Resolução 242 pela promessa de resolução da disputa, mas, em vez disto,

O mundo criado pela resolução era um no qual uma crise era seguida por um período de impasse, uma enxurrada de atividade diplomática seguida de crise, e um novo período de impasse seguido por uma enxurrada de atividade diplomática, começando o ciclo de novo.

O autor também afirma que a guerra de 1973 foi iniciada pelos egípcios e sírios para quebrar o impasse gerado pelo conflito anterior e também para chamar a atenção das potências mundiais. Esta guerra causou entre 11 mil e 16 mil vítimas; acabou sendo usada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como uma desculpa para o aumento dos preços do petróleo (em poucos meses, o aumento chegou a 380%) (GELVIN, 2014).

As manobras de Anwar Al-Sadat divergiram muito de seu antecessor, Nasser. Em 1971, por intermédio dos Estados Unidos, Sadat propôs a Israel a retirada das tropas das margens de Suez, para que o Egito pudesse reabrir o canal e, após isso, discutir possíveis acordos de paz. A então primeira-ministra israelense, Golda Meir, não aceitou a proposta e reafirmou que as tropas israelenses não recuariam até o reconhecimento de Israel por parte do Egito. A inflexibilidade israelense fez com que o presidente egípcio se preparasse para a guerra, que tentara evitar, mas surpreendeu a todos em 1973. O Egito lutou para fazer a Síria acreditar que seria objetivo mútuo a retomada das Colinas de Golan, garantindo, assim, a participação síria ao norte de Israel (SCALERCIO, 2003, p. 187-190).

Em outubro de 1973, o Egito e a Síria lançaram ataques aéreos contra Israel. Este, por sua vez, concentrou o exército na fronteira síria (a curta distância entre as Colinas de Golan e Jerusalém deu maior peso na distribuição das forças armadas) e a Força Aérea Israelense no Sinai. As potências mundiais aliadas enviaram reforços logo nos primeiros apelos; Síria e Egito receberam dos soviéticos dezenas de navios carregados de armamentos, e Israel teve ajuda americana com muitos equipamentos e armamentos de última geração (SCALERCIO, 2003).

A capacidade de melhor manobrar a guerra de movimento fez com que o exército israelense massacrasse as forças sírias, sendo necessário o reforço de unidades iraquianas e jordanianas na região norte; isso não impediu que o caminho até Damasco fosse aberto. Contudo, Israel sofreu grandes baixas na fronteira com o Egito. O sistema antiaéreo egípcio era extremamente efetivo, fazendo perecer a Força Aérea Israelense. A pressão da ONU e dos países aliados fez com que o presidente Sadat repensasse os ataques ao sul, devido ao risco da entrada israelense na capital síria. Um último duelo mostrou a persistência e resiliência de ambas as partes, mas os armamentos americanos e a superioridade na guerra de movimento deram aos israelenses a vantagem. Este conflito, conhecido como Guerra do Yom Kippur (Dia do Perdão, data sagrada na religião judaica), foi o último de grande escala entre árabes e israelenses (SCALERCIO, 2003).

Também é importante lembrar que este conflito marcou o envolvimento dos Estados Unidos ao lado de Israel na problemática. Mesmo sabendo da anexação do Sinai (o que veio na contramão da Resolução 242), os Estados Unidos não fizeram nada para evitar. Henry Kissinger, enquanto Assessor Nacional de Segurança e Secretário de Estado, liderou as negociações de paz entre Israel, Síria e Egito. Do lado egípcio, devido a problemas socioeconômicos no cenário doméstico, Sadat se viu na posição de alcançar realinhamento com os Estados Unidos; foram os Estados Unidos que levaram o Egito a acreditar que deveria se afastar dos países árabes no período pós-guerra de 73 (STANSFIELD, 2008). Todos os movimentos diplomáticos, militares e financeiros deste período mostraram que, a partir daí, os Estados Unidos estavam prontos para assumir a postura pró-Israel.

3.3 Camp David

Após a guerra de 1973, a comunidade internacional pressionou fortemente Israel para a resolução breve do conflito. O Conselho de Segurança da ONU apresentou a Resolução 338, que solicitava que as partes cessassem as hostilidades e comesçassem as negociações baseadas na Resolução 242. Os países árabes produtores de petróleo utilizaram o seu poder e elevaram sobremaneira o preço do barril, passando a exercer pressão sobre o Ocidente, de modo a internacionalizar o debate sobre o conflito e afetar todas as partes do mesmo. Contudo, para o primeiro-ministro Yitzhak Rabin, o choque do petróleo não passou de uma “chantagem árabe” (SCALERCIO, 2003, p. 204).

O Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, defendia uma política de “pequenos passos” para o conflito; as grandes questões e acordos ficariam em segundo plano, enquanto a prioridade seria dada a acordos parciais. Durante o governo de Rabin, foi conquistado um acordo desta natureza com o Egito, no qual constava a retirada das tropas israelenses do Sinai e a entrega de campos petrolíferos de volta ao Egito. Mas foi no governo de Menachem Begin (líder do partido de direita Likud) que os acordos com o Egito foram mais longe. Ao saber das aspirações pela paz de Sadat, Begin aceitou o convite para um diálogo. Foi em Camp David que as delegações do Egito e Israel desenvolveram os termos do acordo. Com a mediação do presidente americano Jimmy Carter, os pontos de discussão seriam a devolução total da Península do Sinai para o Egito e o status da Faixa de Gaza, da Cisjordânia, de Jerusalém e dos árabes palestinos. Após muita persistência por parte egípcia e americana, foram assinados os Acordos de Camp David em setembro de 1978. Estes acordos, além de determinar a devolução do Sinai, desenhavam um processo de transição em que os palestinos elegeriam representantes para assumir responsabilidades e permitir que a autoridade das forças militares israelenses nos territórios palestinos terminasse; apenas após três anos depois da transição, as negociações seriam retomadas para definir o status das regiões palestinas em questão (SCALERCIO, 2003).

A intransigência de Begin e o corpo político conservador israelense fizeram com que a segunda parte do acordo fosse simplesmente ignorada. Contudo, conquistara paz com o inimigo mais bem preparado e armado; esta conquista trouxe fim aos grandes conflitos, mas não impediu insurreição de facções e guerrilhas nos países vizinhos, as quais viriam a travar novas hostilidades.

3.4 A primeira Intifada e os esforços para os Acordos de Paz de Oslo

Durante a década de 80, os assentamentos israelenses na Cisjordânia e na Faixa de Gaza tiveram uma expansão considerável, encabeçada pelo Likud. As ações dos palestinos nessas regiões mostraram o descontentamento com a presença israelense. Com pedradas, os palestinos atacavam não somente propriedades, mas também todos os tipos de cidadãos israelenses. A rebelião palestina, conhecida como Intifada, durou entre dezembro de 1987 até 1991; a intensidade dos protestos palestinos e a intensidade das respostas israelenses voltaram a atenção internacional para o papel israelense de ocupante naquelas áreas. Esta insurreição deu legitimidade à OLP em reivindicar a representatividade dos palestinos naqueles territórios (SMITH, 2016, p. 274).

Em outubro de 1991, os esforços do Secretário de Estado norte-americano James Baker resultaram na Conferência de Madri, da qual participaram, como representantes dos países árabes, as delegações da Síria, Jordânia e Líbano; a OLP não poderiam participar, mas palestinos não ligados à Organização poderia comparecer. Pela primeira vez, Israel e países árabes negociaram diretamente. A Conferência não resultou em nenhum acordo formal, mas delineou o caminho para as conversações de Oslo e para um acordo de paz com a Jordânia em 1994 (Ibid).

De acordo com Avi Shlaim (2009, p. 255), “enquanto o partido Trabalhista é pragmático e dedicado ao compromisso territorial, o Likud é um partido ideológico compromissado em manter a Cisjordânia como parte da Terra de Israel ancestral”. A delegação israelense presente na Conferência de Madri estava sob liderança do Primeiro-Ministro Yitzhak Shamir, líder também do Likud. Poucos avanços foram feitos nas negociações enquanto o Likud estava no poder; apenas com a vitória do partido Trabalhista, sob a liderança de Yitzhak Rabin, o posicionamento de Israel se tornou um pouco mais flexível.

Percebendo que não seria possível estabelecer acordos sem o reconhecimento da OLP como representante da voz palestina, a delegação israelense iniciou rodadas de conversa secretas com a OLP em Oslo em janeiro de 1993. O que ficou conhecido como a Declaração de Princípios para a instalação de um autogoverno interino na Palestina funcionou como uma agenda para negociações de acordos em passos lentos. Esta Declaração estabelecia que, após

dois meses de sua assinatura, seria dado início à retirada das tropas israelenses da Faixa de Gaza e de Jericó; em quatro meses, a evacuação deveria estar completa. Uma polícia palestina seria responsável por manter a ordem interna dos territórios, mas a proteção das fronteiras, assim como as relações exteriores, ainda estariam sob responsabilidade de Israel. Nas outras regiões da Cisjordânia, Israel encarregou-se de transferir o poder a “palestinos autorizados” em cinco esferas: educação, saúde, turismo, bem-estar social e impostos. Dentro de nove meses, seriam convocadas eleições na Cisjordânia e na Faixa de Gaza para o Conselho Palestino, o qual seria responsável pela maioria das funções governamentais (Israel ainda manteria o controle sobre as relações exteriores e defesa). Após dois anos, iniciariam-se as negociações para definir o status final dos territórios e, ao fim de cinco anos, um acordo permanente seria selado (SHLAIM, 2009, p. 258).

A Declaração foi assinada na Casa Branca no dia 13 de setembro de 1993; contudo, esta não contemplou questões centrais como o direito de retorno dos refugiados da guerra de 1948, o futuro dos assentamentos judaicos na Cisjordânia ou ainda o status de Jerusalém. Essas questões não foram tratadas no acordo, pois, caso fossem abordadas, simplesmente não haveria acordo. Na sociedade palestina, os Acordos foram recebidos com fortes oposições; além de muitos alegarem que as vantagens para os palestinos eram poucas, os acordos não asseguravam a criação de um Estado palestino. Também na comunidade israelense, a frente rejeicionista se apresentou; não apenas os partidos de direita, mas muitos grupos religiosos se opuseram aos acordos (Ibid).

Foi necessário um novo encontro no Cairo para firmar os primeiros passos para a implementação da Declaração de Princípios. As tropas israelenses iniciaram sua retirada em fevereiro de 1994 em Jericó e na Faixa de Gaza. Essa ação do governo contou com forte apoio da população. Contudo, a transição teve um início conturbado em Gaza. Um colono judeu, membro do partido radical Kach, entrou na Tumba dos Patriarcas e assassinou 29 fiéis muçulmanos; a partir desse dia, ocorreram vários atentados suicidas encabeçados por radicais palestinos contra a população israelense. Mesmo depois desses ataques, o governo israelense manteve seu compromisso e assinou, em 29 de agosto de 1994, o Acordo de Transferência Preparatória de Poderes e Responsabilidades, que transferia à Autoridade Palestina a responsabilidade nas cinco esferas: educação e cultura, saúde, turismo, bem-estar social e impostos (SHLAIM, 2009; SCALERCIO, 2003, p. 270).

3.5 Oslo II, Wye River e o declínio do processo de paz

Como símbolo da conclusão da primeira etapa de negociações entre Israel e a OLP, foi assinado, em setembro de 1995, o acordo popularmente conhecido como Oslo II. Este dividia a região da Cisjordânia em três áreas: área A, sob o controle exclusivo palestino; área C sob controle exclusivo israelense; e, na área B, os palestinos exerciam autoridade civil enquanto os israelenses comandavam a segurança. Rabin foi recebido com duras críticas no Knesset; os partidos de oposição o acusaram de traição. O líder do Likud, Benjamin Netanyahu, fez um discurso em que acusava Rabin de “causar humilhação nacional por aceitar as doutrinas do terrorista Arafat”. No dia 4 de novembro do mesmo ano (um mês após esse discurso), Rabin foi assassinado por um judeu religioso e nacionalista fanático, que tinha claras intenções de interromper o processo de paz (SHLAIM, 2009, p. 265).

Os esforços de Shimon Peres (sucessor de Rabin) para o processo de paz não duraram muito (para muitos analistas, foi no seu governo que o processo de paz de Oslo começou a declinar); sua derrota eleitoral em maio de 1996 trouxe o Likud de volta ao poder. Nas mãos de Benjamin Netanyahu, os Acordos de Oslo estavam fortemente ameaçados; ele conduziu o processo de paz à sua maneira, por não poder eliminá-lo de vez. Enquanto clamava por reciprocidade, Netanyahu ordenava demolições de casas de árabes, confiscava terras árabes, construía novos assentamentos judaicos, subvertendo os Acordos de várias formas (SHLAIM, 2009).

As incessantes pressões americanas forçaram Netanyahu a conceder território aos palestinos em duas ocasiões. A primeira delas foi o Protocolo de Hebron (15 de janeiro de 1997), que dividia a cidade de Hebron em uma zona palestina e outra judaica; este foi o primeiro acordo firmado entre o governo do Likud e palestinos. O segundo acordo foi mediado pelo presidente Bill Clinton em outubro de 1998; através da assinatura do Memorando de Wye River, Netanyahu se comprometia em retirar mais de 13% das tropas da Cisjordânia em três etapas, em menos de três meses (em troca, a ANP se comprometia a combater grupos radicais palestinos). Bastou uma pequena retirada para grupos religiosos e ultranacionalistas provocarem a queda de Netanyahu. Sua queda foi inevitável, devido à contradição entre sua política declarada de busca pela paz e sua ideologia que negava a troca de terra por paz (SHLAIM, 2009, p. 266).

Nas eleições de 1999, Ehud Barak, do partido Trabalhista, venceu Netanyahu, trazendo a esperança para a retomada dos acordos de paz. As negociações se reiniciaram em Camp David, em julho de 2000. Barak considerou um Estado palestino independente nas regiões da Faixa de Gaza e na maior parte da Cisjordânia; de modo geral, a proposta considerava cerca de 20,5% da Cisjordânia sob domínio de Israel, além de concordar com o retorno de palestinos refugiados e concordar com a divisão de Jerusalém. Mesmo a delegação palestina estando dividida sobre aceitar ou não as propostas, Arafat as recusou. Seu grande problema era rejeitar muitas propostas sem dar contrapropostas. Camp David II foi um fracasso e Clinton e Barak culpavam Arafat por isso (Barak alegando fazer a mais generosa de todas as propostas já feitas) (SHLAIM, 2009, p. 267-8).

Neste contexto de frustração e fraqueza política, o líder do Likud, Ariel Sharon, decidiu fazer uma visita pública ao Monte do Templo (ou *al-Haram al-Sharif*), lugar sagrado tanto para a religião judaica quanto a islâmica. Os palestinos entenderam essa visita como uma provocação, um plano para estabelecer a soberania israelense em lugares islâmicos sagrados. Após esta visita, nove palestinos foram mortos, dando início a um ciclo de intensa violência e radicalização em ambas as comunidades. A Segunda Intifada (ou Intifada *Al-Aqsa*) não contou com pedras, mas com foguetes e ataques suicidas por parte dos palestinos; já os israelenses, diferentemente da primeira intifada, utilizaram tanques e helicópteros para atacar. A violência desmedida implicou custos severos à economia de Israel e à sua coesão social, além de devastar a sociedade palestina (STEIN, 2009, p. 223-4).

As eleições de 2001 em Israel definiram Ariel Sharon como o primeiro-ministro; e, junto com esse resultado, ressurgiram os atentados com bombas em Israel. A Intifada *Al-Aqsa* fazia mais vítimas na medida em que os assentamentos judaicos cresciam. Segundo dados do governo israelense, a população de assentados na Cisjordânia cresceu em até 259 mil ao fim de 2005 (TESSLER, 2017, p. 354).

A Operação Escudo Defensivo, estabelecida ao fim de março de 2002, foi uma tentativa de conter a violência gerada pela Intifada, e tinha como objetivo enfraquecer a Autoridade Palestina através da captura de terroristas, destruição de armamentos e reocupação de territórios na Cisjordânia. Em vez de suprimir a violência, a Operação aumentou ainda mais o número de vítimas (TESSLER, 2017).

Após uma série de atentados suicidas em Israel, em junho de 2002, o governo de Sharon iniciou a construção de uma barreira de segurança (entendida, pelos críticos, como “muro de separação”), no intuito de evitar a entrada de terroristas pela Cisjordânia. Veementemente condenada pelos palestinos, essa ação também gerou controvérsias dentro da comunidade israelense, pois, além de dividir a Terra de Israel, criaria uma separação não só dos palestinos, mas também dos judeus assentados (Ibid).

Em abril de 2004, Sharon anunciou a retirada de assentamentos judaicos de Gaza, uma medida apoiada pelos Estados Unidos¹. Essa ação, de acordo com Smith (2016), tinha como objetivo bloquear quaisquer futuras negociações de paz concernentes à Cisjordânia. Mesmo mantendo influência na área, Israel retirou-se de Gaza em agosto de 2005 (SMITH, 2016). No ano de 2006, Ariel Sharon fundou o Kadima, um novo partido que contou com a participação de grande parte do Likud, inclusive Ehud Olmert. Este assumiu o partido quando Sharon sofreu uma hemorragia cerebral e entrou em estado de coma. Pouco tempo após a vitória eleitoral do Kadima, em julho de 2006, o governo de Olmert enfrentou sérias turbulências. O Hezbollah lançou foguetes nas cidades da fronteira Israel-Líbano e, em um ataque a um veículo das Forças de Defesa Israelense, matou três soldados e sequestrou dois. Essa provocação gerou duras respostas por parte de Israel, que lançou ataques aéreos e fogo de artilharia, os quais geraram muitas vítimas e graves danos à infraestrutura libanesa. Diante do fracasso da operação e das severas críticas, Olmert decidiu se retirar do conflito (TESSLER, 2017).

Já no cenário palestino, em novembro de 2004, Yasser Arafat passou por sérias complicações em seu estado de saúde, o que o levou à morte, fazendo com que Mahmoud Abbas assumisse a liderança da OLP. Contudo, a população palestina não se sentia verdadeiramente representada por Abbas, o que o levou à derrota durante as eleições para o Conselho Legislativo Palestino em janeiro de 2006. A nova liderança era representada por Ismail Haniya, figura ativa dentro do Hamas; a população estava insatisfeita com a fraca atuação do Fatah durante os anos e criou uma apreciação pela avidez do Hamas durante a Intifada Al-Aqsa.

¹ O então presidente americano George W. Bush afirmou, de acordo com Smith (2016, p. 276), que as futuras negociações de paz deveriam levar em conta as “ ‘novas realidades’ – que são, grandes centros de população israelense bem dentro da Cisjordânia, não apenas adjacentes à fronteira de 1967, se tornariam israelenses em qualquer acordo de paz palestino”.

Para os palestinos, o período entre 2004 e 2006 mudou o *status quo* que já estava estabelecido há muito. Além de verem a liderança de Arafat chegar ao fim, os palestinos também foram levados a ver que a soberania do Fatah pôde ser desafiada. A oportunidade dada aos palestinos através do controle da Faixa de Gaza lhes deu a chance de mostrar a todos como seriam as ações e os programas de reforma e desenvolvimento de um Estado palestino independente (TESSLER, 2017).

O fato de o Hamas não aceitar os acordos internacionais previamente assinados pela Autoridade Palestina trouxe turbulência no meio político palestino. Isso se intensificou ainda mais em abril de 2006, quando as forças de segurança da Autoridade Palestina (sendo a sua maioria composta por membros do Fatah) entraram em conflito com as forças do Hamas (as quais, posteriormente, tomaram o controle do território); as tensões duraram até 2009 e, neste período, a Faixa de Gaza e a Cisjordânia mantiveram administrações separadas (Ibid).

Os crescentes ataques de mísseis vindos de Gaza entre 2006 e 2008 causaram uma retaliação severa por parte de Israel. Após um curto cessar-fogo, em dezembro de 2008, o Hamas realizou ataques com foguetes em comunidades israelenses e, sem delongas, Israel iniciou a Operação Chumbo Fundido no intuito de suprimir a violência; a Operação causou inúmeras mortes de civis palestinos além de danos à infraestrutura civil e governamental das áreas palestinas (Ibid).

Netanyahu venceu as eleições de 2009, assim como Barack Obama nos Estados Unidos. A eleição deste último trouxe esperanças de reavivar as negociações de paz do conflito árabe-israelense. Contudo, a administração Obama buscou retomar as negociações baseadas nas fronteiras pré-1967, enquanto “Netanyahu constantemente rejeitou essa ideia e propostas que ele interrompesse a expansão dos assentamentos na Cisjordânia” (SMITH, 2016, p. 277). Contudo, a administração Obama não teve muita alternativa além do alinhamento, quando Mahmoud Abbas declarou que buscaria o título de membro pleno para a Palestina na ONU; Israel pressionou para que os Estados Unidos votassem contra e assim sucedeu. Mesmo assim, a Assembleia Geral da ONU decidiu o novo status para a Palestina, o de “Estado observador não-membro”, em novembro de 2012. Poucos dias depois, o governo de Netanyahu anunciou planos de expandir os assentamentos judaicos. Como resultado da incessante pressão na comunidade internacional, os palestinos conseguiram o reconhecimento por parte da União Europeia em 2014 e do Vaticano em 2015 (TESSLER, 2017).

Os ataques diretos entre Hamas e Israel na Faixa de Gaza se repetiram em 2012 (mas graças à mediação do Egito e dos Estados Unidos, o confronto não tomou grandes proporções) e em 2014; este último caso trouxe consequências devastadoras (mais de 2.100 palestinos mortos, sendo a maioria de civis, além da destruição da infraestrutura de Gaza). Novamente, as eleições mostraram que a violência pode reavivar o instinto conservador do israelense; o Likud teve uma vitória decisiva nas eleições do Knesset em 2015 e as atividades de expansão de assentamentos davam sinais de crescimento.

Os indícios de um acordo de paz que envolva a criação de um Estado palestino estão cada vez mais se dissipando. De um lado, a intransigência de Netanyahu, que insiste em ampliar os assentamentos e afirma não aceitar a criação de um Estado palestino em *Eretz Yisrael*. Do outro lado, o radicalismo do Hamas, que não reconheceu nem mesmo os esforços dos líderes palestinos anteriores e não está disposto a dialogar com Israel usando outro meio além da violência. Como afirma Mark Tessler (2017, p. 366), uma solução de dois Estados “exigiria que as partes de repente achassem a vontade política para resolver seriamente as questões de status final e aceitar uma fórmula de compromisso”.

Abordaremos, no próximo capítulo, a maneira com que se deu a participação e o envolvimento do presidente americano Bill Clinton nas negociações de paz do conflito palestino-israelense, além das personalidades por trás dos processos de negociação e a influência do lobby israelense no processo decisório.

4. A POLÍTICA EXTERNA DE CLINTON PARA O CONFLITO ÁRABE-ISRAELENSE

A presidência Clinton foi inicialmente encarada como uma incógnita, uma gestão que precisaria dar passos rumo ao desconhecido: um mundo não mais regido pela bipolaridade. Da mesma forma, as políticas para o Oriente Médio continuaram uma questão em aberto. Para Michael Hudson (1994, p. 89), o governo Clinton e seu staff enfrentariam dois desafios principais: aprender a complexidade da região e conciliar o compromisso com a democracia e os direitos humanos com os interesses de segurança. A administração Clinton estava comprometida com a internacionalização de normas de desenvolvimento da democratização, auto-determinação e direitos humanos. Mas, no que tangia o Oriente Médio, ainda dominava a confrontação e a política de hegemonia.

Em 18 de maio de 1993, o plano de políticas para o Oriente Médio na administração Clinton foi divulgado pelo diretor de Oriente Médio do Conselho de Segurança Nacional, Martin Indyk (veremos mais adiante seus precedentes). Ele declarou haver na região apenas dois governos “amigos”, afora Israel: o Egito e a Arábia Saudita. Além disso, ele afirmou que os Estados Unidos possuíam dois interesses: petróleo e Israel; e neste último, os interesses não pairavam apenas na segurança ou sobrevivência, mas também no seu “bem-estar” (HUDSON, 1994, p. 89).

De acordo com Hudson (1994), havia, à época, três grandes desafios aos interesses americanos em relação ao Oriente Médio: a necessidade de transformar o processo de paz árabe-israelense em um processo de “*peace-making*”; a necessidade de conter o Irã e o Iraque, devido a seus esforços de reconstruir seus arsenais; e a necessidade de combater movimentos violentos disfarçados de movimentos religiosos.

Os primeiros esforços do governo em relação ao conflito foram, de acordo com Indyk, na direção de um “aprofundamento da nossa parceria estratégica com Israel” (HUDSON, 1994, p. 90); evidentemente, estariam mais favoráveis a Israel do que aos palestinos. Se não fosse a iniciativa norueguesa de trazer a OLP e Israel para negociar em reuniões secretas, a administração Clinton poderia ter sido acusada de fracassar nas políticas do Oriente Médio.

Em relação à segurança do Golfo, Indyk propôs a “dupla contenção” do Irã e do Iraque. O Irã, mesmo reconstruindo sua capacidade militar e apoiando grupos islâmicos de oposição em alguns países árabes, conseguiu restaurar relações econômicas com a Europa. Já

no Iraque, as sanções não enfraqueceram o governo de Saddam Hussein. De certo modo, a “dupla contenção” cria um incentivo para que Irã e Iraque comecem a cooperar entre si.

Quanto à ameaça do fundamentalismo islâmico, ela envolve uma campanha bem coordenada, originada no Irã, passando pelo Sudão até alcançar grupos compromissados com a violência, como Hezbollah e Hamas. A crença americana era a de que “a promoção do ‘desenvolvimento político democrático’ e do ‘desenvolvimento econômico de livre mercado’ irão possivelmente conter essa ameaça islâmica” (HUDSON, 1994, p. 92). O autor afirma que o estereótipo que a população americana tem em relação aos muçulmanos (considerá-los inferiores e terroristas) complica os esforços dos Estados Unidos em negociar com os países em que o Islã é popular.

4.1 A Administração Clinton

De acordo com John Dumbrell (2009), a política americana contemporânea é reflexo claro da presidência Clinton. Apesar do processo de impeachment e do intenso partidarismo político do período, Clinton foi reconhecido como o presidente que conseguiu alcançar um balanço apropriado entre a política doméstica e a externa. Segundo Dumbrell, Todd Putnam afirmou em um artigo para a New York Times em dezembro de 2000, que “Clinton conseguiu dar forma a um novo tipo de ativismo executivo limitado que manteve a presidência no meio das coisas, seja em modestas iniciativas domésticas ou esforços para promover a paz e o comércio em todo o mundo” (DUMBRELL, 2009, p. 2). David Sanger argumentou que o sucesso de Clinton foi baseado no seu foco na penetração/expansão do livre comércio global, no internacionalismo americano e no marco histórico da democracia (DUMBRELL, 2009).

A plataforma política de Clinton no período eleitoral e no início de sua presidência salientou a melhoria da economia doméstica; Clinton prometeu “focar como um raio laser” na economia, além de tratar problemas como o desemprego, programas de saúde e a reforma do bem-estar social. O pacote econômico, adotado no fim do seu primeiro ano de governo, que combinava aumento de impostos e corte de gastos, reduziu o déficit de \$290 bilhões em 1992 para \$203 bilhões em 1994 (RILEY, s/d).

No que diz respeito à reforma do sistema de saúde, um dos grandes objetivos de seu governo, o projeto de Clinton de oferecer um seguro de saúde acessível aos americanos não

obteve tanto sucesso. O resultado político de uma reforma no sistema de saúde, aos olhos dos Republicanos, traria como consequência a aproximação da classe média e da classe trabalhadora para o lado democrata; além disso, muitos americanos consideravam esse programa de viés socialista, algo inaceitável (RILEY, s/d).

As perspectivas negativas do legado de política externa de Clinton dizem respeito à falta de coerência das políticas em relação às necessidades de agendas nacionais. Henry Kissinger afirma que “a política externa de Clinton foi uma série de decisões aparentemente não relacionadas em respostas a crises específicas”. Outros críticos, como Emily Goldman e Larry Berman, defendiam que, “na ausência de um indicativo estratégico, a política externa de Clinton foi ampla, mas superficial; muitas iniciativas internacionais em andamento, mas poucos recursos e pouco tempo dedicado a qualquer um por causa de uma falta de prioridade” (DUMBRELL, 2009, p. 3).

Já de acordo com Stephen Walt, na política externa de Clinton, o contexto nacional e internacional era tudo; seu argumento vai em direção às incertezas do pós-Guerra Fria e apontou o que chamou de “paradoxo da unipolaridade”. Tendo em vista a situação de preponderância dos Estados Unidos no início da década de 90, Walt ressalta a falta de habilidade em lidar com o nível de influência e poder que a unipolaridade tinha proporcionado. A partir desse ponto de vista, a política externa de Bill Clinton merecia ser admirada por ser internacionalista responsável, multilateralista e disseminadora do livre comércio. Contra o cenário insulado do Congresso conservador eleito em 1994, Clinton manteve a credibilidade internacionalista dos Estados Unidos (DUMBRELL, 2009, p. 5).

Os debates nos anos 90 giravam em torno de como os Estados Unidos atuariam no mundo. A presidência Clinton veio para representar a continuidade da abordagem Wilsoniana tradicional de construir uma ordem mundial baseada no Estado de direito. De acordo com Daalder e Lindsay (2003, p. 12), “Clinton e seus assessores argumentavam que a globalização estava aumentando os laços econômicos, políticos e sociais entre as nações e que esta interconexão crescente tornava o cumprimento da visão de Wilson ainda mais importante”.

Frente aos lapsos de “desatenções” no governo de Clinton, os liberais o criticavam por entender que ele foi o líder que traiu o liberalismo da sua geração por se comprometer com os republicanos, por supercompensar seus acordos com os militares americanos e por adotar uma estratégia oportunista de curto-prazo (DUMBRELL, 2009).

De acordo com Dumbrell (2009, p. 7), “grandes presidentes não são consolidadores, mas líderes que garantem legislações inovadoras, expandindo o alcance da autoridade federal e colocando o país em movimento”. Frente a isso, Clinton, o líder ativista com uma reputação liberal, parecia em um bom lugar para ganhar vantagens nessas classificações. Contudo, Clinton não passava de um homem pragmático e militante do centro. De acordo com Joseph Nye, que trabalhou no Pentágono durante o governo Clinton, este não atingiria o status de “grande” (Ibid).

Em relação ao processo de decisório, muitos hábitos de Clinton eram reprovados pelo staff da Casa Branca. Leon Panetta, chefe do gabinete, relata que a postura de Clinton era constantemente avaliar, e novamente avaliar, dependendo de quem está falando e do que está falando. Segundo Elizabeth Drew, “Não era *policy-making*. Era uma terapia em grupo”. Ou seja, a imprecisão de propósito e fracasso do pensamento direcionado são transformados num pragmatismo criativo (DUMBRELL, 2009, p. 7).

A pesquisa de opinião pública do Pew Research Center, de 1999, constatou os seguintes dados na lista de “qualidades essenciais que os americanos querem em um presidente”: bom senso em uma crise (78%); altos padrões éticos (63%); compaixão para com o cidadão comum (63%); dizer o que acredita, ainda que impopular (57%); ter posições consistentes/coerentes sobre questões (50%); contundência e determinação (46%). O interessante nesses dados não é apenas sua alta popularidade e taxa de aprovação (61%) no período de impeachment no final da sua presidência, mas que as características valorizadas pelos entrevistados do período eram “altos padrões éticos”. Além disso, três outras qualidades (dizer o que se acredita, ainda que impopular; contundência e determinação; ter posições consistentes/coerentes sobre questões) dizem respeito diretamente à visão que tinham de Clinton de pragmático e oportunista. Destes dados, podemos concluir que não devemos confundir os julgamentos da elite e das massas; pode ser que a segurança econômica depois do “Clinton boom” do fim da década de 90 tenha superado as outras percepções públicas acerca do presidente (DUMBRELL, 2009, p. 8-9).

Dumbrell (2009, p. 9-10) expõe as formas com que os presidentes devem ser julgados em relação à sua participação nas decisões de política externa:

Presidentes serão julgados de acordo com suas habilidades de construir um consenso doméstico e internacional, incluindo a manutenção de alianças; de acordo com sua capacidade de alcançar a legitimidade democrática,

incluindo a observância da legislação nacional e internacional e alcançar relações produtivas com o Congresso americano (Ibid, p. 9-10).

Ele ainda afirma que, durante as decisões de política externa, existe uma “complexidade de valores”, uma espécie de trade-off entre as agendas do presidente e do Congresso; os valores do livre comércio podem conflitar com o compromisso de promover a democracia.

A presidência de Bill Clinton foi excepcionalmente personalizada. De acordo com uma repórter de Arkansas, Brenda Blagg, “Ele não gosta de deixar ninguém bravo, e claro que, na tentativa de não deixar ninguém bravo, ele deixa alguém bravo toda hora” (Ibid, p. 10). Um dos mais antigos acadêmicos analista do caráter presidencial, James David Barber, considera Clinton como um líder “ativo-positivo”: personagens desse tipo são, de modo geral, presidentes que tem uma visão expansionista ativista do cargo e disso derivam uma satisfação emocional pessoal.

Claramente, o sentimento de confiança e eficácia pessoal de Clinton foi exposto em maior medida internamente do que na política externa. O autor argumenta que sua visão de política externa foi moldada pela Guerra do Vietnã e, através dela, aprendeu diversas lições, como: os EUA não devem se expor em regiões do mundo que não refletem em seus interesses fundamentais; compromissos controversos no âmbito da política externa exigem uma ampla educação pública; o poder americano possui limitações e falhas (Ibid).

De acordo com Dumbrell, o centro de gravidade da equipe de política externa de Clinton foi, em termos do Partido Democrata, o novo centro Democrata, representado por Bill, Hillary e também o pelo vice-presidente Al Gore. Muitas dessas pessoas-chave não tinham apoiado ajudas na década de 80, mas, ainda assim, eram internacionalistas e assumiram como compromisso o multilateralismo do pós-Guerra Fria, o humanitarismo e promoção da democracia. A equipe de Clinton, mesmo aqueles com pouca experiência no conflito do Vietnã, estavam comprometidos em respeitar as “lições” (DUMBRELL, 2009, p. 20).

4.2 *Policy-making* para o Oriente Médio

Bill Clinton foi o presidente que teve as melhores circunstâncias ao seu favor para a promoção da paz entre os palestinos e os israelenses até então. A paz entre Israel e Egito já estava bem estabelecida; o nacionalismo radical árabe, direcionado por Saddam Hussein, perdeu força; em Israel, os conservadores perderam a eleição de 1992; e a maioria dos governos dos Estados árabes apoiava o processo de paz de Madri (QUANDT, 2006, p. 321).

Diferentemente de outros presidentes, Clinton não fez seu nome em questões de política externa, mas em políticas domésticas. A maneira de lidar com o Oriente Médio em particular ainda era uma incógnita. Dada sua inexperiência em assuntos de tal região, seu posicionamento em relação ao processo de paz árabe-israelense dependeria muito mais de seus assessores (QUANDT, 2006).

O vice-presidente, Al Gore, era conhecido por ser pró-Israel. Para secretário de Estado, Clinton escolheu Warren Christopher; ele foi vice-secretário de Estado entre 1977 e 1981 e conhecido por seu papel nas negociações para a soltura de reféns americanos presos no Irã entre 1980-1. Como assessor de segurança nacional, Clinton escolheu Anthony Lake, professor com grande experiência na área de formulação de política externa. Seu vice-assessor, Samuel Berger, era grande simpatizante do movimento “*Peace Now*” em Israel (Ibid, p. 322).

A nova administração possuía quatro principais indivíduos com experiência em Oriente Médio: Dennis Ross, Martin Indyk, Samuel Lewis e Edward Djerejian. Ross serviu na Casa Branca, no Pentágono e no Departamento de Estado durante os governos de Reagan e Bush. Ele tinha sido indicado para assumir um influente *think tank* pró-Israel (o *Washington Institute for Near East Policy* – WINEP), cujo ex-diretor (Martin Indyk) tinha acabado de ser convidado por Lake para assumir o departamento de Oriente Médio do Conselho de Segurança Nacional. Sam Lewis trabalhou durante anos como embaixador em Israel e conhecia bem as nuances da política israelense; ele foi nomeado o chefe da equipe de planejamento de políticas no Departamento de Estado. Edward Djerijian foi um funcionário do serviço exterior e serviu como embaixador na Síria; Christopher pediu para que ele continuasse como assistente da Secretaria para assuntos do Oriente Médio (QUANDT, 2006, p. 322-3).

Tradicionalmente, o novo presidente inicia seu mandato com uma revisão dos principais problemas que o país enfrenta, tanto os domésticos quanto os externos. É comum que o Secretário de Estado faça viagens às principais capitais do mundo para estabelecer contatos com grandes líderes e possíveis parceiros (essa estratégia ajuda os formuladores de política externa a proceder de forma mais contundente). Clinton não rompeu com esse padrão e logo enviou Christopher para a Europa e o Oriente Médio (Ibid, p. 324).

A questão da dissolução da Iugoslávia, assim como a questão de como lidar com a Rússia num cenário pós-Guerra Fria, consumiu muita atenção do presidente Clinton nos primeiros meses de governo. Contudo, Christopher o convenceu a dedicar tempo e recursos ao processo de paz árabe-israelense para que as partes chegassem a um acordo. As negociações de paz entre Israel e Líbano não avançariam até que Israel e Síria estivessem com um acordo de paz já encaminhado. De certo modo, as conversas entre Israel e Síria seriam mais simples: Israel reivindicaria paz, relações normais, segurança e arranjos relativos à água; a Síria insistiria em recuperar sua soberania sobre as Colinas de Golã. Inicialmente, se concentrariam no plano final para depois discutir o processo. Em contrapartida, as negociações israelo-palestinas não tinham clareza do seu percurso (Ibid, p. 326-7).

Os primeiros esforços americanos para que as negociações se desenvolvessem em Washington foram pouco efetivas. Levando em consideração o não reconhecimento da OLP por parte de Israel como a representação do povo palestino, os americanos encorajaram intelectuais não ligados à OLP para as negociações. Mas, com a falta de avanço durante os diálogos, ficou claro que Arafat não deu margem de manobra para os palestinos até que Israel e os americanos concordassem em lidar diretamente com ele (Ibid).

Yitzhak Rabin e Shimon Peres concordaram em permitir que alguns israelenses, sob os cuidados dos noruegueses, se encontrassem com palestinos (que claramente estavam a serviço de Arafat). Com a ajuda do ministro das relações exteriores da Noruega, Johan Holst, as partes foram persuadidas a assinar um acordo de reconhecimento mútuo. Mesmo esse processo ocorrendo secretamente, os Estados Unidos estavam a todo tempo sendo informados (QUANDT, 2006).

No fim de agosto de 1993, Holst e Rabin foram aos Estados Unidos para firmar o que foi conhecido como os Acordos de Oslo. De acordo com o autor, Oslo não provou o poder de mediação americano, mas a sabedoria estratégica de conter e de facilitar. Quandt ainda afirma

que “Clinton pode não ter feito muito para produzir os Acordos de Oslo, mas ele foi um anfitrião gracioso e um magnífico empresário” (Ibid, p. 328). Além disso, o presidente mobilizou cerca de 2 bilhões de dólares da economia internacional para fins de desenvolvimento da Faixa de Gaza e da Cisjordânia.

O fato de os Acordos de Oslo não terem sido projetados pelos Estados Unidos fazia com que Clinton e Christopher apenas esperassem o desenvolver do acordo, estando sempre de prontidão caso fossem solicitados. A maneira com que os Acordos deveriam ser implementados foi discutida e agrupada nos Acordos de Cairo, que também estabelecia prazos; a formulação desse acordo também teve auxílio americano.

Mas mais que o acordo com os palestinos, Rabin estava um tanto interessado em estabelecer a paz com a Síria (nenhum outro país vizinho apresentava ameaça militar tão grande a Israel quanto ela). O processo de paz foi justificado inicialmente em termos estratégicos: futuramente, a ameaça a Israel viria por meio de radicalismos islâmicos e tomaria a forma de mísseis e armas nucleares; ou seja, seria importante manter aliados regionais como Egito, Jordânia, Turquia e até mesmo a Síria. Além disso, a paz com a Síria seria importante para abrir o caminho para a paz com o Líbano e melhores relações com outros países árabes (Ibid, p. 331).

Visto que Assad e Rabin não tinham estabelecido contato direto e oficial, a mediação americana era essencial. De todo modo, os Estados Unidos estavam prontos para moldar tanto os princípios quanto os detalhes do tratado. No fim de dezembro de 1994, as delegações síria e israelense se encontraram em Washington para estabelecer um acordo; este estava em andamento, embora os detalhes se apresentassem difíceis de se estabelecer (QUANDT, 2006, p. 333).

As eleições de 1996 levantaram novamente a urgência de novos esforços (tanto por parte de Clinton quanto por parte de Rabin) para o processo de paz árabe-israelense. Em 28 de setembro de 1995, o acordo conhecido como Oslo II foi assinado em Washington por Arafat e Rabin, na presença de Clinton, do presidente egípcio Hosni Mubarak e do Rei Hussein da Jordânia. Contudo, as respostas populares (tanto do lado israelense quanto palestino) ao Acordo foram fatais para o andamento do processo. Poucos dias depois, Rabin foi assassinado.

O sucessor de Rabin, Shimon Peres, se mostrou disposto a continuar com os esforços de paz. Durante uma viagem a Washington, em dezembro de 1995, Peres chamou Assad publicamente para retomar as negociações. No fim do mesmo mês, o enviado israelense, Uri Savir, se encontrou com o embaixador sírio Walid Muallem em Wye Plantation. Contudo, as ameaças extremistas levaram Peres a tomar duras decisões, as quais levaram à sua derrota nas eleições de 1996 (Ibid, p. 338).

A vitória de Benjamin Netanyahu para o cargo de primeiro-ministro surpreendeu Clinton. A partir de agora, ele deveria aprender a lidar um governante totalmente cético em relação a acordos com os árabes. No início de julho de 1996, Clinton fez sua primeira reunião com o novo líder israelense. Netanyahu falou em “reciprocidade” e citou uma lista de violações praticadas pelos palestinos que deveriam cessar para que as conversações com a OLP fossem retomadas. Após um período de encorajamento por parte dos Estados Unidos, Netanyahu se encontra com Arafat; em outubro, foram abertas as negociações para a retirada israelense de Hebron (QUANDT, 2006).

O Acordo de Hebron, como ficou conhecido, confirmou os elementos básicos de Oslo II em relação a Hebron. Warren Christopher foi muito bem sucedido na sua última atuação como secretário de Estado. Uma das inovações do Acordo foi a inclusão da “Note for the Record²”, escrita por Dennis Ross.

4.3 O segundo mandato de Clinton e seus esforços para a paz

Em seu novo mandato, Clinton nomeou para o cargo de secretário de Estado a embaixadora Madeleine Albright. Tony Lake deixou o cargo de conselheiro de segurança nacional e foi substituído por Samuel Berger. A maior parte da equipe de assuntos do Oriente Médio foi mantida; Dennis Ross e Aaron Miller ficaram responsáveis por conduzir as negociações. Uma mudança notável, de acordo com Quandt (2006, p. 349), foi a chegada de Thomas Pickering para o cargo de secretário de assuntos políticos, que serviu como

² Essa “nota”, de acordo com Quandt (2006, p. 347), especificou os compromissos de Israel no âmbito de Oslo II: “a nova redistribuição das forças israelenses de partes das Zonas B e C começaria durante a primeira semana de 1997; as questões de libertação de prisioneiros seriam tratadas de acordo com as disposições de Oslo II; as negociações seriam retomadas sobre uma variedade de questões pendentes, incluindo a passagem segura de Gaza para a Cisjordânia, um aeroporto e um porto marítimo para Gaza e um pacote de questões econômicas e de segurança; as negociações sobre o status final, que tecnicamente começaram em março de 1996, mas foram imediatamente suspensas, retomariam em ‘dois meses’, ou seja, em algum momento em março de 1997”.

embaixador na Jordânia e em Israel e esteve na ONU durante a Guerra do Golfo, alguém de quem esperavam uma atuação diferenciada na questão árabe-israelense.

Poucas semanas após o início de seu novo mandato, Clinton se encontra com Netanyahu para discutir os próximos passos de Oslo. Contudo, era evidente que Netanyahu não estava comprometido com os princípios, a agenda, ou com a área de extensão acordadas com o governo anterior. Ao insistir em “reciprocidade” e “segurança”, ele tinha uma desculpa para não cumprir com as retiradas diante de qualquer falha palestina (QUANDT, 2006, p. 351).

O anúncio da construção de assentamentos em Jerusalém Oriental desencadeou uma séria reação do mundo árabe e também internacional. O Conselho de Segurança da ONU se reuniu para considerar uma resolução crítica de Israel, mas os Estados Unidos vetaram (embora tenham considerado a atitude de Netanyahu provocativa). Após uma série de provocações de Netanyahu, durante uma reunião na Europa entre o primeiro-ministro israelense e Arafat, Albright sugeriu que fosse feita apenas mais uma retirada, em vez de três; ela estava claramente impaciente com as atitudes do primeiro-ministro (Ibid, p. 351-2).

No início de 1998, o presidente se envolveu em um escândalo sexual, no qual era acusado de ter tido relações com uma estagiária da Casa Branca, Monica Lewinsky. No processo judicial, diante das acusações, tanto o presidente quanto Lewinsky negaram qualquer envolvimento.

Mesmo durante esse período turbulento, o presidente se encontrou com Netanyahu na Casa Branca e lhe fez uma proposta, o “American plan”: haveria esforços para melhorar o desempenho palestino na segurança e a retirada israelense de 13,1% da Cisjordânia e Gaza, além das Zonas B e C. A secretária de Estado se reuniu em Londres com o primeiro-ministro israelense e Arafat em maio de 1998 a fim de obter a resposta ao *American plan*. Sem muitas opções, Arafat aceitou, mas Netanyahu negou (QUANDT, 2006, p. 353).

Em 17 de agosto, o promotor que cuidava do caso Lewinsky submeteu o presidente Clinton a um questionamento que teve como resultado a afirmação de que ele teria, sim, tido relações “impróprias” com Monica. Após algumas semanas, o promotor levou à Câmara dos Representantes um relatório sugerindo que o presidente cometeu perjúrio e obstrução da justiça. Em outubro, o Comitê Judiciário da Câmara votou para prosseguir com audiências de

impeachment. Mesmo com esse processo, o público manteve um forte apoio ao partido democrata, além de testemunhar sua desenvoltura na diplomacia com o Oriente Médio (Ibid, p. 353-4).

Após os esforços de Clinton e Albright, Netanyahu e Arafat se encontraram na Plantação de Wye River, em Maryland. Também estava presente o ministro das relações exteriores de Israel, Ariel Sharon, e a equipe do presidente: Sandy Berger, Albright e Dennis Ross. Em 23 de outubro, foi assinado o Memorando de Wye River; o que mais surpreendeu no acordo foi o compromisso de Israel em libertar um número de prisioneiros palestinos. O início do cumprimento deste compromisso trouxe turbulência no meio israelense (QUANDT, 2006).

Mesmo não tendo um bom começo, Wye River manteve alta a popularidade de Clinton. Como parte das negociações, o presidente se comprometeu a visitar Gaza. Ao fazer isso, seria o primeiro presidente americano a fazer uma visita oficial a um território sob controle palestino. Segundo Quandt (2006, p. 355), o progresso nas relações americano-palestinas pode ter sido o grande legado de Wye River.

Durante sua visita ao Oriente Médio, o comitê judiciário da Câmara votou quatro artigos de impeachment para a votação da Câmara. Segundo as especulações, as visitas de Clinton serviam, na verdade, para distrair o público americano do escândalo doméstico. Seria necessário uma maioria de dois terços para remover o presidente e, para isso, um grande número de democratas precisariam votar a favor. Isso não aconteceu; sequer um democrata votou. No fim, a popularidade de Clinton ainda continuava alta (QUANDT, 2006, p. 356).

O resultado das eleições para primeiro-ministro israelense, em 1999, trouxe esperança para Clinton, a de que Ehud Barak fosse um líder nos moldes de Yitzhak Rabin. A combinação de sua alta popularidade e a força no Knesset foram os fatores necessários para retomar as negociações de paz. De acordo com Quandt (2006, p. 359), “o discurso inaugural de Barak para o Knesset reforçou a visão que o estabelecimento da paz estaria no topo da sua agenda”.

Ehud Barak alcançou 56% de votos e o partido Trabalhista obteve 26 cadeiras no Knesset; segundo Rabinovich (2004, p. 147), pode-se tirar três conclusões deste cenário fragmentado do Knesset: primeiro, o público deu vitória a Barak, mas o impossibilitou de

formar um governo de coalisção estável; segundo, Netanyahu foi derrotado enquanto pessoa, pois sua coalisção sofreu uma derrota mínima e manteve 58 assentos no novo Knesset; por fim, no que diz respeito à relação de Israel com o mundo árabe, o corpo político israelense permaneceu dividido.

Logo em julho, Clinton e Barak se reuniram na Casa Branca; o primeiro-ministro buscava agora um novo tipo de engajamento americano: mais estratégico e menos envolvido em detalhes. Para não contrariar as preferências de Barak, Clinton afirmou que os Estados Unidos buscavam facilitar as negociações e não impor sua visão. Quandt (2006, p. 360) afirma que “a eleição de Barak pareceu dar a Clinton uma última chance de alcançar um sucesso de política externa antes que seu tempo acabasse”; a questão israelo-síria aparentava mais acessível para alcançar o sucesso. Contudo, após grande esforço americano e uma série de conversações, Barak se demonstrou desinteressado em retomar a fronteira de 4 de junho de 1967 (Guerra dos Seis Dias), que seria a condição estabelecida pelo presidente sírio Hafiz al-Assad para um acordo.

Visto o curto período que restava para Clinton no cargo de presidente, Ehud Barak decidiu que chegara o momento de retomar as negociações com os palestinos. Clinton se reuniu com Arafat na Casa Branca, em 15 de junho de 2000, para avaliar a possibilidade de uma cúpula. Arafat alegou precisar de mais algumas semanas, embora isso pudesse comprometer o acordo de modo geral, dado o pouco tempo restante de presidência (QUANDT, 2006).

As delegações israelense e palestina chegaram a Camp David em 11 de julho de 2000 para iniciar as negociações. Ehud Barak deixou claro que não abriria mão das suas condições: não haveria retirada dos limites de 1967, não haveria reconhecimento ao direito de retorno de refugiados palestinos, não haveria remoção de assentamentos além da linha de 1967, não haveria remilitarização da Cisjordânia e de Gaza e não haveria renúncia das partes de Jerusalém conquistadas na Guerra dos Seis Dias. Em contrapartida, Arafat insistiu na retirada das forças israelenses de todo o território ocupado incluindo Jerusalém Oriental, o estabelecimento de um Estado palestino com Jerusalém Oriental sendo a capital e o reconhecimento do direito de retorno dos refugiados palestinos ou alguma forma de compensação (Ibid).

Os dias estavam dificilmente passando; as partes não apresentavam contrapropostas suficientemente satisfatórias para a outra parte da negociação. Para se ter uma ideia, Arafat aceitou conceder uma pequena porcentagem da Cisjordânia para os assentamentos judaicos, entre 4% a 5%, e Clinton deveria decidir a quantidade de terra que os palestinos deveriam receber em outro lugar, como troca; como resposta, Barak propôs a concessão de 9% da Cisjordânia e 1% de Gaza como troca. Isso soou extremamente ofensivo aos ouvidos de Arafat, que desistiu das negociações (Ibid).

De acordo com Rabinovich (2004, p. 161), Clinton quebrou a tradição diplomática americana e culpou Arafat pelo fracasso das negociações; “ele contrastava com a recusa de Arafat de se manifestar com a ousadia de Barak e a vontade de cruzar linhas vermelhas para chegar a um acordo”.

A Segunda Intifada, que teve início após as provocações de Ariel Sharon no Haram al-Sharif, levou Clinton a incansáveis tentativas de unir as partes do conflito para um fim urgente da violência; mais do que nunca, Arafat, Barak e outros líderes do mundo árabe demoraram a responder aos apelos do presidente americano. Finalmente, em 16 de outubro, foi realizada uma reunião entre Barak, Arafat e Clinton, além da presença de Kofi Annan (secretário-geral da ONU), do rei Abdallah II da Jordânia, Hosni Mubarak e representantes da União Europeia; esta foi direcionada para reestabelecer uma trégua. Após uma maratona de negociações, Clinton anunciou que as partes chegaram a um acordo para tentar colocar fim à violência (QUANDT, 2006, p. 374).

A última tentativa de Clinton em alcançar um acordo entre israelenses e palestinos, mesmo sabendo que o próximo presidente seria George W. Bush, foi o encontro dos negociadores na Casa Branca em 23 de dezembro de 2000. O Plano Clinton, como foi conhecido, propunha um Estado palestino em 95% da Cisjordânia, com pequenas trocas de terra nas redondezas de Gaza, para compensar os palestinos. A questão de Jerusalém, considerada um dos maiores obstáculos nas negociações, foi colocada da seguinte maneira: os bairros árabes, incluindo partes cristãs e muçulmanas da Cidade Velha, além do complexo de Haram al-Sharif, seriam de soberania palestina; o bairro judeu, o Muro das Lamentações e o Monte do Templo seriam de soberania israelense.

Embora Barak parecesse esperançoso com a proposta, Arafat levantou uma série de questões que não constavam no plano de Clinton e, mais uma vez, minou as esperanças do presidente americano em estabelecer um acordo de paz.

A OLP sempre esperou mais dos Estados Unidos, mas não poderia competir pelo apoio americano com Israel. Por isso, Arafat tentou construir uma boa relação com Clinton na expectativa de que os americanos agissem em seu favor nas negociações finais. Contudo, Clinton aderiu à política de que os Estados Unidos não apoiariam a criação de um Estado palestino.

4.4 A influência do lobby israelense

John Mearsheimer e Stephen Walt, no artigo “O lobby de Israel”, de março de 2006, evidenciam o que para muitos não era novidade: a influência do lobby israelense na formulação da política externa norte-americana direcionada ao Oriente Médio.

Os autores investigam possíveis justificativas para o incessante apoio americano a Israel. Uma das justificativas é que Israel cumpre o papel de um aliado estratégico na região; durante a Guerra Fria, por exemplo, Israel manteve contida a expansão soviética no Oriente Médio. Mas sustentar essa relação é algo caro; Israel é o maior receptor de assistência direta dos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial (uma soma de mais de US\$ 140 bilhões, cerca de US\$ 3 bilhões por ano).

Outra justificativa do apoio americano é que os dois países são ameaçados pelo terrorismo que tem origem no mundo árabe. Mas, pelo contrário, o apoio americano a Israel prejudica a relação dos Estados Unidos com os países árabes; “os Estados Unidos têm um problema terrorista em boa parte porque estão intimamente aliados a Israel, e não o contrário” (MEARSHEIMER; WALT, 2006, p. 46).

Existem também justificativas morais para o apoio americano: Israel é o único país democrático no Oriente Médio; está cercado por inimigos e é fraco; merece tratamento especial pelo sofrimento que o povo judeu sofreu no passado; tem tido uma conduta moral superior à de seus adversários. Contudo, nenhum desses argumentos são suficientemente persuasivos. Israel é a maior potência militar no Oriente Médio e sua existência não está em risco iminente; não há superioridade moral da conduta israelense a ser privilegiada em relação

aos palestinos. Além disso, “alguns aspectos da democracia israelense estão em choque com valores americanos”, ou seja, isso mostra que a justificativa de que o apoio é por Israel ser uma democracia não é muito convincente. Da mesma maneira, afirmam os autores, “a trágica história do povo judeu não obriga os Estados Unidos a ajudar Israel hoje independente do que ele faça” (MEARSHEIMER; WALT, 2006, p. 48-9).

Os autores apontam que a resposta para o incessante apoio não cai sobre as justificativas dadas, mas sim pela atuação do lobby israelense. Este lobby, definido como a “coalizão de indivíduos e organizações que trabalham ativamente para empurrar a política externa dos Estados Unidos numa direção pró-Israel”, pode influenciar o processo político de várias maneiras; “podem pressionar deputados eleitos e membros do Executivo, fazer doações para campanha, votar nas eleições, tentar moldar a opinião pública etc”. O Congresso, por exemplo, é onde Israel está praticamente imune a críticas; a atuação e influência do lobby sobre o Congresso é um dos principais pilares de sua eficiência. O AIPAC é a mais conhecida e poderosa organização do lobby (MEARSHEIMER; WALT, 2006, p. 50-1).

Como pudemos observar na seção anterior, o governo Clinton organizou um staff fortemente comprometido com a garantia do redirecionamento das políticas num sentido pró-Israel; personalidades como Martin Indyk, ex-vice diretor de pesquisa do AIPAC e co-fundador do WINEP, Dennis Ross, membro do WINEP e Aaron Miller, que morou em Israel. Durante as negociações de Oslo, “a delegação americana seguiu a orientação de Ehud Barak, coordenou previamente com Israel as posições que adotaria na negociação e não apresentou propostas independentes” (MEARSHEIMER; WALT, 2006, p. 54).

Os autores concluem que a influência do lobby atua negativamente em relação a Israel, pois o apoio cego à agenda expansionista impede que se alcance um acordo de paz, além de estimular as atividades de grupos extremistas. A solução para esse impasse seria um diálogo mais franco sobre a atuação do lobby e o alinhamento dos reais interesses americanos; “o bem-estar de Israel é um desses interesses, mas sua ocupação continuada da Cisjordânia e sua agenda regional mais ampla não são” (MEARSHEIMER; WALT, 2006, p. 73).

4.5 O legado de Clinton para o conflito

O pós-Guerra Fria trouxe inúmeras incertezas para o futuro da política externa americana, mas uma certeza era clara: independente da estratégia política, o objetivo de manter a supremacia americana não mudou. Os objetivos por trás da atuação norte-americana no conflito não se limitam a interesses pessoais ou lobistas; num nível mais profundo, os Estados Unidos apenas lutaram e lutam pela manutenção do “destino manifesto” e se manter superpotência no mundo. Clinton, durante seu governo, atuou no cenário político com características wilsonianas, visto que sempre buscou promover a democracia americana e seus valores sociais pelo mundo, além de estimular o diálogo e a cooperação econômica.

Manter relações estreitas com o único Estado democrático do Oriente Médio converge com princípios wilsonianos; tentar manter relações amigáveis com os países árabes também tem correlação com a ideologia wilsoniana, além de agir com um instinto missionário e ter a esperança de a democracia um dia chegar lá. De acordo com Mead (2002, p. 165) e sob a ótica Wilsoniana, “se a democracia se enraizou no que foi a Alemanha nazista ela certamente poderia prosperar em qualquer lugar”.

Algo que a maioria dos historiadores e analistas de relações internacionais concorda é que o contexto histórico em que Clinton assumiu a presidência foi extremamente favorável para o estabelecimento de diálogos e um possível acordo de paz. Os esforços anteriores (Conferência de Madri, que foi apoiada pela maioria dos governos dos Estados árabes) que culminaram nos Acordos de Oslo, a vitória do partido trabalhista nas eleições de 1992 em Israel (o que proporcionou maior flexibilidade ideológica), além do já estabelecido acordo de paz entre Egito e Israel, podem ser considerados fatores positivos que fizeram o timing do governo Clinton propício para o incentivo da promoção da paz no Oriente Médio.

A grande vitória dos Acordos de Oslo foi o reconhecimento mútuo; a carta de Arafat para Rabin frisando o reconhecimento do direito de Israel viver em paz e seu compromisso em aceitar as Resoluções 242 e 338 da ONU, assim como abandonar atos de violência contra Israel; da mesma maneira, a carta-resposta de Rabin para Arafat, afirmando que, dadas as devidas afirmações, o governo israelense reconhecia então a OLP como a representante do povo palestino e iniciaria as negociações para o processo de paz.

Sob a administração de Netanyahu, claramente Clinton enfrentou maiores dificuldades. Embora Clinton tenha se esforçado para manter um bom relacionamento com Netanyahu durante as negociações em Wye, de acordo com Dennis Ross, o primeiro-ministro estava aproveitando dos episódios de violência que estavam ocorrendo para postergar as

implementações; “isto foi lamentável, porque os palestinos estavam trabalhando diligentemente para cumprir a maioria dos compromissos no âmbito de Wye” (MEARSHEIMER; WALT, 2008, p. 38). Nas palavras do acadêmico israelense Abraham Ben-Zvi, “a frustração da administração Clinton com o estilo de Netanyahu foi raramente traduzida em políticas que prejudicassem a relação especial americano-israelense” (Ibid). Ainda assim, Clinton obteve sucesso em construir uma boa relação com grandes líderes do mundo árabe; seus esforços, em dezembro de 2000, prepararam o cenário para futuras negociações; “ele deu legitimidade à ideia de que a paz envolveria finalmente a criação de um Estado palestino” (QUANDT, 2006, p. 377).

Existe uma diferença na noção de tempo entre a mentalidade política americana e a israelense. Sem dúvidas, houve e há uma urgência na resolução das questões do conflito árabe-israelense. Se tivesse aproveitado a “boa maré”, Clinton poderia ter conquistado maiores avanços ou até mesmo negociações de status final para o conflito. Dificilmente se encontrará um líder israelense com a disposição de Rabin para dar continuidade ao processo de paz; Netanyahu é prova de que a mentalidade conservadora pode colocar um grande entrave aos avanços de paz conquistados com muito esforço. Os recentes embates entre as forças israelenses e o Hamas podem nos mostrar que a intransigência (tanto política quanto militar) de ambos os lados não nos dão expectativa de um acordo de paz nos tempos vindouros.

Devemos, de todo modo, reconhecer que os esforços de Clinton são lembrados até hoje e vistos como os que mais prosperaram para a promoção de um acordo de paz entre árabes e israelenses. Quando fazemos alguma referência a um acordo de possível status final, a memória nos remete às condições propostas por Clinton em 2000. Mesmo que atualmente vivemos em circunstâncias diferentes, é importante lembrar-nos de tais esforços e buscar, além de inspiração, informações e conhecimento para nos guiar para alternativas que nos levem à paz.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa americana tem sido uma grande protagonista na história do conflito árabe-israelense e na formulação de possíveis resoluções para tal. Os esforços empregados por vários governantes, no decorrer da história, são lembrados ainda hoje. Contudo, o presidente que conduziu ações deveras memoráveis foi Bill Clinton.

Com o intuito de buscar quais foram essas ações e esforços, e as motivações por trás deles, este trabalho foi desenvolvido. No primeiro capítulo foram apresentadas algumas abordagens teóricas de política externa que nos auxiliam a analisar governos e o direcionamento de suas políticas exteriores. Vimos também como é estruturado o processo decisório da política externa americana e a maneira como esta é influenciada por diversos agentes. Além disso, iniciamos a discussão de como se deu o início do envolvimento dos Estados Unidos na região médio-oriental e quais fatores os motivaram para tal envolvimento.

No segundo capítulo, foram expostos os fatos que ocorreram durante o conflito árabe-israelense desde a criação do Estado de Israel até os desdobramentos mais recentes. Vimos que se desencadearam uma série de conflitos sangrentos que, como resultado, geraram inúmeras mortes de civis e soldados, além de destruição física e danos psicológicos às sociedades israelense e palestina. A pressão da comunidade internacional para a promoção de diálogos de paz teve resultados muito positivos, embora nem sempre muito duradouros. Vimos também como a mentalidade dos governantes podem mudar por completo a tendência do resultado de uma negociação; tanto os líderes árabes quanto os israelenses lançaram duras objeções durante os diálogos, as quais foram difíceis de serem contornadas.

O terceiro capítulo apresentou o envolvimento da administração Clinton no conflito e os seus esforços para que uma resolução fosse alcançada. Mesmo Clinton sendo inexperiente na área de política externa, seu staff provou conhecer bem assuntos relacionados ao Oriente Médio e conseguiu obter resultados relevantes durante as negociações. Além disso, pudemos observar a maneira que o lobby israelense trabalha para conquistar seus objetivos e como ele consegue manter a política americana alinhada aos interesses de Israel.

O conflito árabe-israelense possui muitas faces, o que o torna um dos conflitos mais complexos da história mundial. Mesmo com tantos esforços empregados por diversos atores internacionais, a solução parece ainda muito distante. Ambas as sociedades são responsáveis

pela utopia que parece ser a resolução do conflito. A corrupção e a falta de atenção que o Fatah e a Autoridade Palestina tinham em relação ao povo palestino causaram insatisfação em um nível irreversível. A atuação do Hamas despertou os palestinos à possibilidade do novo: alguém que representasse as urgências palestinas e que de fato lutasse pela causa. Diferentemente da Autoridade Palestina, o Hamas destinava as doações recebidas para a manutenção de escolas, orfanatos, refeitórios públicos, entre outras ações sociais. A afeição que o povo palestino criou pelo Hamas fez com que este vencesse as eleições e conquistasse um posto de formação de opinião (o Conselho Legislativo Palestino). Do outro lado, a violência pregada pelo Hamas desperta um forte sentimento conservador na sociedade israelense, que é refletido na classe política do país; os assentamentos israelenses crescem e reforçam a postura política de Netanyahu, a de não aceitar uma solução de dois Estados.

Considerando toda esta complexidade da política externa americana, do conflito árabe-israelense e da natureza específica do presente trabalho, presume-se que trabalhos posteriores possam investigar ainda mais elementos das presidências subsequentes às de Clinton que mostraram sinais de avanço no processo de paz e, dessa maneira, contribuir para os estudos que buscam soluções de paz.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHECKEL, Jeffrey T. Constructivism and foreign policy. In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Eds.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. New York: Oxford University Press, 2008.

DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M. **America unbound: the Bush revolution in foreign policy**. Washington: the Brookings Institution, 2003.

DODGE, Toby. U.S. foreign policy in the Middle East. In: COX, Michael; Stokes, Doug (Orgs.). **U.S. Foreign Policy**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 213-234.

DOYLE, Michael W. Liberalism and foreign policy. In: SMITH, S.; HADFIELD, A. e DUNNE, T. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. New York: Oxford University Press, 2008.

DUMBRELL, John. **Clinton's Foreign Policy: between the Bushes, 1992-2000**. New York: Routledge, 2009.

FAWCETT, Louise L. (Ed.). **International Relations of the Middle East**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2009.

GELVIN, James L. **The Israel-Palestine Conflict: one hundred years of war**. 3. ed. New York: Cambridge University Press, 2014.

ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **UN Partition Plan – Resolution 181 (1947)**. Disponível em: <http://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Maps/Pages/1947%20UN%20Partition%20Plan.aspx> Acesso em: 05 dez. 2017.

HOOK, Steven W. **U.S. foreign policy: the paradox of world power**. 2. ed. Washington: CQ Press, 2008.

HUDSON, Michael C. The Clinton Administration in the Middle East: An Interim Assessment. **The Brown Journal of Foreign Affairs**, Vol. 1, No. 1 (1993-1994), p. 87-95.

_____. The United States in The Middle East. In: FAWCETT, Louise L. (Ed.). **International relations of the Middle East**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2009.

HUDSON, Valerie M. The History and Evolution of Foreign Policy Analysis. In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Eds.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. New York: Oxford University Press, 2008.

KAUFMAN, Joyce P. **A concise history of U.S. foreign policy**. 2. ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

KEYLOR, William R. **A World of Nations: the international order since 1945**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2009.

MEAD, Walter Russell. **Special Providence**: American foreign policy and how it changed the world. New York: Routledge, 2002.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. O lobby de Israel. In: **Novos estudos – CEBRAP** n. 76 nov, 2006.

_____. **The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy**. London: Penguin Books, 2008.

MONGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**: the Struggle for Power and Peace. Boston: McGraw-Hill, 1993.

NYE JR; Joseph S. **The paradox of american power**: why the world's only superpower can't go it alone. New York: Oxford University Press, 2002.

QUANDT, William B. **Peace process**: American diplomacy and the Arab-Israeli conflict since 1967. 3. ed. Washington: Brookings Institution Press, 2005.

RABINOVICH, Itamar. **Waging peace**: Israel and the Arabs, 1948-2003. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

RILEY, Russel L. **Bill Clinton: Domestic Affairs**. S/d. Disponível em: < <https://millercenter.org/president/clinton/domestic-affairs> > Acesso em: 27 nov. 2017.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 56, n. 1, 2013, pp. 40-59.

SCARLECIO, Márcio. **Oriente Médio**: uma análise reveladora sobre dois povos condenados a conviver. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

SHLAIM, Avi. The Rise and Fall of the Oslo Peace Process. In: FAWCETT, Louise L. (Ed.). **International Relations of the Middle East**. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2009.

SMITH, Charles. The Arab-Israeli Conflict. In: FAWCETT, Louise L. (Ed.). **International Relations of the Middle East**. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2016.

SMITH, Dan. **O atlas do Oriente Médio**: conflitos e soluções. Tradução Mário Vilela. São Paulo: Publifolha, 2008.

STANSFIELD, Gareth. Israeli-Egyptian (in)security: the Yom Kippur War. In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Eds.). **Foreign Policy**: Theories, Actors, Cases. New York: Oxford University Press, 2008.

STEIN, Janice Gross. War and Security in the Middle East. In: FAWCETT, Louise L. (Ed.). **International Relations of the Middle East**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2009.

TESSLER, Mark. The Israeli-Palestinian Conflict. In: LUST, Ellen (Ed.). **The Middle East**. 14. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2017, p. 288-367.

WOHLFORTH, William C. Realism and foreign policy. In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Eds.). **Foreign Policy**: Theories, Actors, Cases. New York: Oxford University Press, 2008.