

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC - SP

Luciana Saab

O projeto de paz de Oslo: considerações e críticas sobre as origens do processo de paz Israel-
Palestina (1991-1995)

Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

São Paulo
2016

Luciana Saab

O projeto de paz de Oslo: considerações e críticas sobre as origens do processo de paz Israel-Palestina (1991-1995)

Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional” na linha de pesquisa “Estratégia, Defesa e Política Externa”.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser.

São Paulo

2016

Saab, Luciana.

S111 O projeto de paz de Oslo : considerações e críticas sobre as origens do processo de paz Israel-Palestina (1991-1995) / Luciana Saab. – São Paulo, 2016.

161 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Reginaldo Mattar Nasser.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações
Internacionais, 2016.

1. Conflito árabe-israelense – Séc. XX. 2. Construção da paz . 3. Acordos
pacíficos para conflitos internacionais. 4. Relações árabe-israelenses. I.
Título.

CDD 327.5694

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dra. Arlene Elizabeth Clemesha (Universidade de São Paulo)

Profa. Dra. Cecília Baeza (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

.

Aos que não celebraram.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos vão para aqueles que tornaram a conclusão deste trabalho possível. Agradeço: ao professor e orientador Reginaldo Nasser, por toda a ajuda no processo da pós-graduação e pelo aprendizado sobre as Relações Internacionais; à professora Arlene Clemesha, pela introdução à questão palestina e à riqueza cultural do mundo árabe; à professora Cecília Baeza, pelas orientações para a escrita deste trabalho; aos queridos colegas de mestrado Arthur Murta, Elze Rodrigues, Daniel Martins, Matheus Oliveira, Laura Donadelli, Rodrigo Amaral, e demais amigos, pela amizade e pelo companheirismo ao longo do processo de aprendizado acadêmico;

Ao Yuri Haaz, Sandra Caselato, Gabriel Matyias, Arturo Hartmann, e demais colegas, pela incrível oportunidade de conhecer Israel e a Palestina e por todo o conhecimento ensinado; aos “habibis” Maitê Lamesa, Danilo Bassi, Said Bichara, Aline Teixeira e Emir Hamam, pelo companheirismo, cumplicidade e amizade desde nossos inesquecíveis dias em Jerusalém;

Aos professores Flávio, José Vasconcellos, Gabriela Pellegrino, Eduardo Natalino, e Francisco Alambert pela introdução ao fascinante mundo da História; aos professores da língua árabe na USP; ao professor Peter Demant, Augusto Leão e Victor Begeres; ao Rogel Tavares, pela disposição e incontáveis horas de ajuda; aos colegas da FFLCH, em especial à Priscila Manfrinati, querida amiga que se tornou uma inspiração e me ensinou tanto sobre luta e sobre a vida; ao Thomas Dreux Miranda Fernandes, pela eterna amizade e ajuda com a escrita deste trabalho;

Ao Lucas Bittencourt, Bruno Cardoso e demais colegas de trabalho por me ensinar sobre a História e a amar o trabalho em equipe; ao colega de escola Lelê, por acreditar que um dia leria um livro meu sobre o Oriente Médio; à Juliana Torres, por todos os seus ensinamentos; às amigas Thaís Freire e Stephanie Correia, pela amizade, pelos conselhos e pelo apoio incondicional;

Aos meus pais, pela disposição em ajudar e por um dia me levarem ao Oriente Médio e apoiarem as escolhas que fiz desde então; à minha tia Lídia, por todos os incentivos e orientações; ao Said, meu companheiro fiel, por seu amor incondicional; E, por fim, aos queridos sobrinhos Guizinho e Giulinha, por me lembrarem que é necessário nos esforçarmos todos os dias para construir um futuro de paz e tolerância para as próximas gerações.

[...] agora tenho uma convicção muito forte, depois do acordo de Oslo, de que a discrepância entre aquele maldito pedaço de papel e a enorme história de expropriação, sofrimento e perda que constituem a verdadeira história palestina é tão grande, mas tão grande, que deve ser contada. Ela tem de ser narrada. Não pode simplesmente desaparecer. (SAID, 1994, p.145)

RESUMO

Este trabalho retoma a assinatura dos Acordos de Oslo entre israelenses e palestinos em setembro de 1993 a partir do entendimento de que os termos necessários para a resolução do conflito histórico não são discutidos no processo de paz. No decorrer da análise do texto do primeiro documento a ser assinado, a Declaração de Princípios (DOP), percebe-se que o conteúdo da proposta de paz e a fórmula de negociações bilaterais adotada não propõem uma alteração da assimetria de poder existente entre palestinos da OLP e o Estado de Israel, o que torna o processo desigual e extremamente favorável à continuação da ocupação militar israelense sobre os territórios da Faixa de Gaza e da Cisjordânia. O trabalho, portanto, foca sua análise no processo de negociação anterior à assinatura da DOP e no contexto político e econômico dos responsáveis por Oslo para estabelecer quais foram os interesses envolvidos em fechar um acordo e de que maneira eles influenciaram a redação dos termos da declaração. Durante a pesquisa, notamos que os Acordos de Oslo beneficiaram exclusivamente os atores envolvidos nas negociações secretas na Noruega, a OLP e israelenses do partido trabalhista, o que nos permite afirmar que o processo de paz não foi representativo dos diversos setores políticos palestinos e israelenses. O estudo também revela que a proposta de paz oferecida aos palestinos em Oslo é uma formulação israelense que remete ao início do processo de paz no Oriente Médio no ano de 1978, cujo principal objetivo foi a normalização das relações diplomáticas entre israelenses e os Estados árabes vizinhos. Assim, as condições negociadas na ocasião de Oslo partiram de um antigo pressuposto de que a paz regional não pressupõe a criação do Estado palestino, mas apenas o direito de autorrepresentação dos residentes dos territórios ocupados. Essas condições foram aceitas pela liderança de Yasser Arafat como estratégia para obter prestígio político e retornar ao território da Palestina. Concluímos, portanto, que o processo de paz de Oslo não se tratou de uma legítima iniciativa para estabelecer a paz de maneira justa e igualitária na região, conforme divulgado por Israel e pelos Estados Unidos, mas de um acordo entre o partido trabalhista e os palestinos da OLP, elaborado de uma maneira que possibilitou a expansão territorial israelense sobre Gaza e Cisjordânia, desconsiderou a questão dos refugiados e não reconheceu o direito à autodeterminação nacional palestina.

Palavras-chave: Acordos de Oslo. Autoridade Nacional Palestina. Conferência de Madrid. Declaração de Princípios. EUA. Israel. Negociações Bilaterais. Noruega. Palestina. Paz liberal. Processo de paz. Yasser Arafat. Yitzhak Rabin.

ABSTRACT

This paper refers to the signing of the Oslo Accords between Israel and the Palestinians in September 1993 from the understanding that the necessary terms in order to solve the historical conflict are not discussed in the peace process. The reading of the first document to be signed, the Declaration of Principles (DOP), reveals that the contents of the peace proposal and the bilateral negotiations formula do not alter the existing asymmetry of power between Palestinians from the PLO and the State of Israel, which makes the uneven process extremely favorable to the continuation of the Israeli military occupation over the territories of Gaza and the West Bank. The paper therefore focuses its analysis on the negotiation process previous to the signing of the DOP and the political and economic context of those responsible for Oslo, in order to establish what were the interests involved and how they influenced the drafting of the terms of the Declaration. During the research, it becomes clear that the Oslo agreements only benefited the actors involved in secret negotiations in Norway, namely the PLO and Israeli Labor Party, which allows us to state that the peace process was not representative of the various Palestinian and Israeli political sectors. The study also reveals that the peace proposal made to the Palestinians in Oslo is an Israeli formulation, that refers back to the beginning of the peace process in the Middle East in 1978, whose main goal was the normalization of diplomatic relations between Israel and the Arab neighboring states . Thus, the conditions discussed in Oslo were based on an old assumption that regional peace does not imply in the creation of a Palestinian state, but only the right to self-representation of the Palestinian residents in the occupied territories. These conditions were accepted by Yasser Arafat as a strategy to gain political prestige and return to the territory of Palestine. We conclude therefore that the Oslo peace process was not a legitimate initiative to establish a fair and equal peace in the region, as claimed by Israel and the United States, but an agreement made between the Israeli Labour Party and the PLO, drafted to enabled the Israeli territorial expansion over the West Bank and Gaza, to dismiss the question of refugees and not recognize the Palestinian's right to national self-determination.

Keywords: Bilateral negotiations. Declaration of Principles. Israel. Liberal peace. Madrid Conference. Norway. Oslo Accords. Palestine. Palestinian National Authority. Peace process. USA. Yasser Arafat. Yitzhak Rabin.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP	Autoridade Nacional Palestina
CNP	Conselho Nacional Palestino
DOP	Declaração de Princípios
EUA	Estados Unidos da América
FAFO	Instituto para Pesquisa Social Aplicada
FDLP	Frente Democrática pela Libertação da Palestina
FCE	Fundação de Cooperação Econômica
FPLP	Frente Popular pela Libertação da Palestina
IDF	Forças de Defesa de Israel
OLP	Organização pela Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
TPO	Territórios palestinos ocupados
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina
UNSCOP	United Nations Special Committee on Palestine
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	IMAGENS E INTERPRETAÇÕES SOBRE OSLO.....	16
2.1	O “espírito de Oslo”: imagens do chamado processo de paz.....	16
2.2	Breve histórico dos acordos de Oslo (1993-2000).....	20
2.2.1	Declaração de Princípios (1993).....	20
2.2.2	Acordo de Gaza-Jericó (1994).....	21
2.2.3	Acordo Interino Cisjordânia-Gaza (1995).....	23
2.2.4	Hebron e Wye River (1998).....	25
2.2.5	Camp David (2000).....	26
2.3	Duas visões na bibliografia do conflito Israel-Palestina.....	28
2.3.1	Oslo como um processo de paz legítimo.....	28
2.3.2	Oslo como um instrumento de dominação.....	44
2.4	Análise da Declaração de Princípios.....	55
3	INTERESSES EM JOGO NO “NOVO ORIENTE MÉDIO”.....	63
3.1	Contextualização do processo de paz no Oriente Médio.....	63
3.1.1	Washington e Madrid.....	66
3.2	Israel e a busca pela “parceria na paz”.....	72
3.2.1	A questão da segurança.....	72
3.2.2	Desenvolvimento econômico.....	76
3.2.3	Divisão interna e política territorial.....	79
3.3	“Honra sem autoridade”: a OLP na Palestina ocupada.....	85
3.3.1	Crise econômica.....	86
3.3.2	Intifada e Hamas.....	87
3.3.3	A política clientelista e corrupção na ANP.....	93
3.4	Estados Unidos e Noruega como mediadores.....	98
3.4.1	Os EUA e a Conferência de Madrid.....	100
3.4.2	A Noruega e o canal de Oslo.....	106
4	A CONSTRUÇÃO DE UM ‘PROCESSO DE PAZ’ PARADOXAL.....	113
4.1	As negociações de Oslo.....	113

4.2	Características do processo de paz.....	118
4.3	Camp David, Madrid, Oslo: uma perspectiva israelense.....	123
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
5	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	140
	ANEXO A – MAPA DE ISRAEL E TERRITÓRIOS OCUPADOS, 1967.....	144
	ANEXO B – MAPA DO PLANO ALLON, 1967.....	145
	ANEXO C– MAPA DA DIVISÃO TERRITORIAL ESTABELECIDADA EM OSLO II, 1995.....	146
	ANEXO D – DECLARATION OF PRINCIPLES ON INTERIM SELF- GOVERNMENT ARRANGEMENTS, 1993.....	147

1 INTRODUÇÃO

O processo de paz de Oslo foi uma série de acordos assinados entre israelenses e palestinos a partir de 13 de setembro de 1993, quando o primeiro-ministro de Israel Yitzhak Rabin assinou o primeiro documento ao lado de Yasser Arafat, o líder da Organização pela Libertação da Palestina¹. A assinatura da Declaração de Princípios (DOP), o primeiro acordo fechado entre os negociadores que se reuniram na cidade de Oslo, na Noruega, ocorreu oficialmente em cerimônia em frente à Casa Branca. O evento foi amplamente divulgado na mídia internacional como um marco histórico no conflito entre árabes e israelenses², que remonta ao plano de partilha formulado pela ONU³ em 1947. O plano propôs a divisão do território da Palestina Histórica⁴ entre judeus e árabes palestinos em dois Estados autônomos. A criação de Israel não foi aprovada pelas nações árabes da região, o que resultou numa guerra até o ano de 1949. Israel foi oficialmente estabelecido e reconhecido ainda no mesmo ano pela Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto a área antes prevista para a criação do Estado palestino foi fragmentada e ocupada pelo Egito, por Israel e pela Jordânia.

A partir de 1964, com a criação da OLP, as reivindicações palestinas por sua autodeterminação nacional e pelo retorno dos refugiados da guerra de 1948 ganharam voz e maior visibilidade internacional. O protagonismo da organização na luta de libertação

¹ A Organização pela Libertação da Palestina (OLP) foi fundada no ano de 1964 como um movimento de luta pela libertação nacional do povo palestino nos territórios onde foi criado o Estado de Israel, com apoio da Liga Árabe. A organização foi admitida como entidade não-membro pelas Nações Unidas em 1974 como representante dos palestinos, embora tenha sido considerada pelos EUA e Israel terrorista até o início das conversas de paz, quando a organização admitiu a divisão territorial em dois Estados.

² Consideramos neste trabalho que o conflito árabe-israelense teve fim a partir da assinatura de Oslo, considerando que a participação de Israel no processo de paz levou à normalização de suas relações com os Estados árabes do Golfo e à assinatura de um novo acordo de paz com a Jordânia, no ano seguinte. A paz com o Egito já havia sido estabelecida desde 1978, através dos Acordos de Camp David, igualmente patrocinados pelos EUA. O que permanece, portanto, é um conflito entre israelenses e palestinos, que mantêm a reivindicação pela criação de seu Estado próprio e pelo retorno dos refugiados da guerra de 1948.

³ No momento de fundação da Organização das Nações Unidas, o território da Palestina se encontrava sob administração britânica, conforme mandato concedido pela antiga Liga das Nações desde 1922. Diante da crescente tensão entre os movimentos nacionalistas árabe e judaico, a Inglaterra fez um requerimento de convocação de uma assembleia especial para discutir os rumos políticos da região. Formou-se o Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (United Nations Special Committee on Palestine - UNSCOP) como instrumento de investigação de todas as questões relevantes para a disputa territorial a recomendar uma solução diplomática a ser votada pela Assembleia Geral. A comissão, composta por onze Estados-membro, optou pela partilha territorial entre dois Estados nacionais independentes, com a manutenção da cidade de Jerusalém como território neutro e internacional sob jurisdição da ONU, aprovada em novembro de 1947 através da resolução 181.

⁴ Palestina Histórica é o termo utilizado para se referir à totalidade territorial do que se denominava Palestina quando do mandato britânico (1922-1947). A Palestina com essa delimitação geográfica aparece como território reivindicado pela Organização pela Libertação da Palestina na Cartilha Nacional de 1968 (*The PLO'S National Charter*) até ser alterada durante o processo de paz de forma a reconhecer Israel. Ver Referência.

nacional da Palestina atingiu seu ponto máximo com a assinatura da DOP em Washington, quando foi oficialmente reconhecida como “representante legítima do povo palestino”⁵ por Israel. Tendo em vista que o Estado considerava a OLP uma organização terrorista até esse ano, seu reconhecimento como entidade legítima pareceu ter consistido de fato num marco histórico em direção a uma resolução justa do conflito entre palestinos e israelenses, através do estabelecimento do Estado da Palestina. Da mesma maneira, o reconhecimento do Estado Israel e de seu direito a “viver em paz e segurança” pela OLP foi oficialmente assumido na ocasião da assinatura da DOP, representando um marco também na história da causa nacional palestina conduzida pela organização. Essa mudança de posição de israelenses e palestinos reforçou a imagem divulgada pela mídia internacional de que o conflito Israel-Palestina poderia estar chegando ao fim.

A DOP não foi em si um acordo de paz, mas um documento formulado para estabelecer as diretrizes segundo as quais palestinos e israelenses conduziriam o processo de paz inaugurado oficialmente em Washington. O documento previa a transferência de poderes administrativos para um autogoverno palestino que seria estabelecido em áreas específicas desocupadas pelas forças militares de Israel, que se mantinham na Cisjordânia e em Gaza desde 1967 após o fim da Guerra dos Seis Dias⁶ (ANEXO A). Em troca da retirada israelense, a OLP assumiu o compromisso de conter a violência de grupos locais que não admitiram a posição pragmática da OLP e a admissão de Israel como Estado legítimo, como o Hamas⁷. Desde a declaração de 1993, uma série de acordos foi assinada por três governos israelenses e Yasser Arafat, que se manteve no poder da OLP durante todo o processo, até o ano de 2000, quando foi deflagrada a Segunda Intifada⁸. Todos eles aparentavam cumprir com os termos previstos na declaração, de forma a seguir um caminho em direção à resolução pacífica do conflito.

⁵ O termo aparece no início da Declaração de Princípios de 1993. O texto na íntegra se encontra disponível como anexo D deste trabalho.

⁶ A Guerra dos Seis Dias foi um breve conflito entre Israel e os Estados árabes do Egito, Jordânia, Síria, Iraque e Líbano, durante a qual o Estado israelense expandiu seu território, passando a ocupar a Península do Sinai, Gaza, Cisjordânia e Colinas do Golã.

⁷ O Hamas é um partido palestino de orientação islâmica criado em 1987 como alternativa às políticas conduzidas até então pela OLP. De acordo com a Carta do Hamas, a Palestina se trata de uma herança histórica islâmica inalienável (*waqf*) e, portanto, não pode ser compartilhada com o Estado de Israel. Por isso, o grupo é considerado terrorista por israelenses. Há, no entanto, setores políticos do Hamas que admitem uma “solução interina” do conflito com o estabelecimento do Estado Palestino em Gaza e Cisjordânia. Ver Hroub (2000, p. 69).

⁸ A Intifada, árabe para “levantar”, foi um movimento popular palestino inédito de resistência contra a ocupação militar, realizado no ano de 1987, e fortemente reprimido pelas forças israelenses. A Intifada contou com trabalhadores, mulheres e crianças palestinas que protestavam por sua independência nacional. No ano de 2000, a Segunda Intifada foi declarada pelos palestinos diante do fracasso do processo de paz e da contínua expansão israelense sobre os TPO. (UNISPAL, 2008, p. 27).

No entanto, passados mais de vinte anos da assinatura dos Acordos de Oslo, a questão da reivindicação nacional palestina por um Estado próprio permanece sem solução. Diante das condições atuais do conflito Israel-Palestina, nas quais não se realizou a autodeterminação palestina, os refugiados permanecem em condição de marginalidade⁹, conflitos entre Israel e o Hamas ainda ocorrem e a política de construção de assentamentos é mantida e ampliada, uma análise do processo de paz e de que maneira ele fracassou se mostra relevante.

Desde a assinatura do primeiro documento de Oslo, episódios de violência perpetrados por grupos opostos ao processo de paz (tanto palestinos quanto israelenses¹⁰) e a ineficiência dos governos israelenses em promover a retirada de suas tropas militares dos territórios palestinos ocupados (TPO) dentro dos prazos previstos foram vistos pela maioria de analistas como responsáveis pelo fracasso geral de Oslo. Outra prática prejudicial ao andamento do processo de paz certamente foi a manutenção de uma política de construção de assentamentos judaicos promovida por Israel desde 1967. O processo de povoamento gradual da Cisjordânia e de Gaza, previstos desde o Plano de partilha de 1947 como territórios palestinos, é claramente contrária ao chamado “espírito de Oslo”, ou seja, à suposta intenção dos negociantes israelenses e palestinos de chegar a um resultado permanente na região de maneira mutuamente justa, devido a um clima amistoso desenvolvido entre as delegações palestina e israelense durante as negociações na capital norueguesa. A expansão dos assentamentos é praticada até o momento da redação deste trabalho, embora contrarie resoluções da ONU e a lei e direito internacionais.¹¹ Assim, o motivo do fracasso de Oslo é frequentemente atribuído a fatores externos ao processo de paz e que ocorreram durante a implementação dos acordos, ou seja, aqueles que não remetem à própria estrutura escolhida para acomodar o processo de paz.

A análise dos Acordos de Oslo, no entanto, não pode ser realizada sem a leitura dos termos propostos inicialmente em 1993. Por ser o primeiro documento a ser formulado por

⁹ A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA) estima que cerca de 900 mil palestinos residam no Líbano e na Síria, onde encontram dificuldades de acesso à educação, à saúde e à infraestrutura básica, além de enfrentar altos índices de desemprego e restrições sociais. Na Jordânia, a maior parte dos mais de dois milhões de refugiados palestinos possui a cidadania do país. No entanto, ainda há cerca de 132.000 mil refugiados que saíram de Gaza em 1967 apenas registrados. Esses palestinos sofrem restrições legais ao acesso à educação superior, assistência médica e oportunidades de trabalho. Informações disponíveis no site da agência em: <www.unrwa.org.br>. Acesso em 10.mai.2015.

¹⁰ Neste ponto chamamos a atenção para o assassinato do primeiro-ministro Yitzhak Rabin em meio ao processo de paz, no ano de 1995, por um militante da extrema-direita israelense. Para detalhes, consultar a nota de rodapé na página 24.

¹¹ A recusa em retornar às fronteiras de 1967 contraria a resolução 242 do Conselho de Segurança da ONU segundo a interpretação palestina, e a manutenção de assentamentos judaicos em terras ocupadas em período de guerra contraria não apenas a resolução 242, como a IV Convenção de Genebra. (BISHARA, 2003, p.181). Para referência sobre a resolução 242, consultar a nota de rodapé na página 17.

israelenses e palestinos e por ser a referência segundo a qual os demais acordos foram redigidos, este trabalho apresentará uma análise da Declaração de Princípios, com a finalidade de demonstrar que as próprias previsões de Oslo não poderiam ter resultado na resolução do conflito, devido aos temas que são mencionados e aqueles não mencionados no texto. De acordo com a afirmação do crítico literário palestino Edward Said, “precisamos saber o que o acordo contém, de onde ele veio e para onde é possível ir” (SAID, 1993, p.128).

Diante do fato de que os acordos não abordam questões essenciais para a resolução permanente do conflito e o estabelecimento de uma paz justa na região (como o status da cidade de Jerusalém, a questão dos refugiados palestinos e dos assentamentos), e de que as negociações foram conduzidas de maneira sigilosa, questionamos neste trabalho:

- a) Quem foram os atores participantes das negociações de Oslo e quais os interesses envolvidos por trás do processo de paz;
- b) De que forma as negociações foram iniciadas e sob quais condições ocorreram;
- c) A partir de qual perspectiva sobre a paz regional os acordos foram elaborados e de que forma serviram aos interesses desses atores.

No trabalho retomamos a bibliografia sobre Oslo, selecionada de forma a incluir autores que participaram das conversas de paz, assim como acadêmicos palestinos e israelenses que abordam Oslo de uma perspectiva externa ao processo. Na análise da bibliografia vemos que o posicionamento dos autores varia de acordo com sua perspectiva sobre a natureza do conflito Israel-Palestina e a finalidade que os Acordos de Oslo de fato tiveram, o que nos ajudará a compreender os termos previstos pela DOP. O recorte temporal da pesquisa abrangerá o período entre 1991 e 1995, pois entendemos que a iniciativa dos EUA de promover uma conferência internacional para a paz no Oriente Médio em 1991 (a Conferência de Madrid) levou ao desenvolvimento das negociações de Oslo como uma forma de comunicação alternativa, e que o contexto dos atores nos primeiros anos da década de 1990 foram decisivos em sua decisão de aderir ao processo de paz. O estudo sobre as origens dos Acordos de Oslo é necessário na medida em que as negociações do quase extinto processo de paz entre israelenses e palestinos da Autoridade Nacional Palestina (ANP)¹² ainda são conduzidas segundo seus termos, que são: conversas bilaterais diretas entre as partes envolvidas, a intermediação dos EUA sem qualquer tipo de interferência de organizações

¹² A Autoridade Nacional Palestina foi criada em 1994 como autogoverno palestino a receber a transferência de poderes e responsabilidades administrativas, conforme previsto nos acordos de Oslo. A ANP é hoje a principal entidade governamental palestina, responsável pela condução das políticas públicas e pelos ministérios oficiais.

internacionais, e uma abordagem gradual dos temas de maior importância para a resolução do conflito. Tendo consistido no único modelo de negociações a ter sido implantado até hoje, justifica-se retomá-lo e questioná-lo quanto a sua eficácia em proporcionar as condições necessárias para se atingir uma resolução historicamente justa para ambos os lados em conflito.

Iniciaremos o trabalho com a apresentação de Oslo e quais foram os documentos mais relevantes assinados até a deflagração da Segunda Intifada em 2000, considerada o marco que representou o final do processo de paz pela maior parte dos analistas. Faremos em seguida um levantamento da bibliografia sobre o processo de Oslo a fim de apontar de que diferentes formas ele foi interpretado por acadêmicos e participantes das negociações. Apresentaremos então a análise de trechos da Declaração de Princípios que indicam que a resolução do conflito não poderia ser alcançada na ocasião de Oslo.

O terceiro capítulo aborda o contexto em que os atores participantes do processo se encontravam no início da década de 1990, quais seus interesses em iniciar as conversas de paz e como o processo de Oslo os beneficiou. No quarto capítulo trataremos de como o processo de negociações ocorreu, de que forma palestinos e israelenses responsáveis pela formulação da DOP traduziram seus interesses na estrutura e no conteúdo do processo de paz e quais são as origens da perspectiva a partir da qual conceberam Oslo.

2 IMAGENS E INTERPRETAÇÕES SOBRE OSLO

2.1 O “espírito de Oslo”: imagens do chamado processo de paz

Na ocasião da assinatura dos Acordos de Oslo, em 1993, o processo de paz parecia ter resultado numa verdadeira conquista de israelenses e palestinos, assim como dos mediadores estadunidenses e noruegueses, em direção ao fim do conflito histórico. O chamado reconhecimento mútuo assumido entre a OLP e o Estado de Israel foi o aspecto mais surpreendente na revelação do canal de Oslo, juntamente com o fato de que as conversas de paz haviam sido intermediadas pela Noruega no lugar dos Estados Unidos. O evento foi televisionado e teve uma enorme repercussão mundial devido ao progresso que havia sido feito entre os palestinos da OLP e o Estado de Israel, que até poucos anos não concebia o diálogo com a organização, então considerada terrorista. Do ponto de vista histórico, de fato a assinatura de um acordo entre os antigos rivais parecia um feito político incomparável. O caminho de palestinos e israelenses até Oslo havia sido longo. A OLP foi criada como uma organização que recorria à resistência armada contra a existência do Estado de Israel, chamado de “entidade sionista”¹³. Para os palestinos da OLP, Israel foi estabelecido na região como um instrumento do imperialismo e colonialismo internacionais que inviabilizava a autodeterminação de todo o povo árabe. Os israelenses, por sua parte, tampouco reconheciam o povo palestino. Até o início da década de 1990, a posição oficial israelense, em especial dos conservadores do partido de direita Likud, era de que não existia um povo especificamente palestino ou qualquer legitimidade em sua reivindicação nacional. Como árabes, a população palestina local deveria ser incorporada ao reino da Jordânia como solução ideal. Assim, o Estado de Israel poderia manter uma maioria demográfica de judeus e continuar com a realização de seu próprio projeto nacional na região, o sionismo.

A adoção de um posicionamento mais pragmático ocorreu através das décadas no caso dos palestinos. Em 1974, o Conselho Nacional Palestino, equivalente ao órgão legislativo da

¹³ O sionismo é a ideologia do movimento nacionalista que desde o final do século XIX passou a promover a imigração em massa de judeus, sobretudo da Europa Oriental, para a região da Palestina, onde era previsto o estabelecimento de um lar nacional judaico. De acordo com o discurso da OLP na Carta oficial da organização, o judaísmo se trata de uma religião, cujos adeptos, assim como os das demais religiões, teriam todos os direitos garantidos no Estado palestino. O sionismo seria, portanto, não um movimento nacionalista do povo judaico, pois não há povo de identidade nacional judaica, mas apenas religiosa. O sionismo é descrito na Cartilha inicial da OLP como um movimento colonialista e parte do imperialismo internacional, que tinha como propósito impedir a união e libertação da nação árabe. A lógica contida no texto nega a existência de Israel pois o vê como fruto de uma intervenção externa em seu mundo, e, portanto, ilegítima. Ver o artigo 22 da Cartilha. (OLP, 1968).

organização, reconheceu pela primeira vez a existência de Israel e aceitou que o Estado palestino fosse estabelecido em apenas uma porção da chamada Palestina Histórica.¹⁴ No ano de 1988, depois de anos de conflito com as forças israelenses (IDF) e o exílio na cidade de Túnis, a organização, representada historicamente pela figura de Yasser Arafat, declarou a independência da Palestina e, na mesma ocasião, anunciou oficialmente a aceitação das resoluções da ONU 242 e 338¹⁵ - uma exigência dos EUA para que a OLP fosse reconhecida. No início dos anos 1990, a nova postura diplomática da OLP e a eleição do partido trabalhista em Israel - juntamente com outros fatores internacionais e regionais, conforme veremos no próximo capítulo - possibilitaram uma aproximação entre seus representantes com o objetivo de chegar a um acordo e garantir a estabilidade e paz na região.

Considerados esses fatores históricos, a revelação do processo de Oslo foi recebida com otimismo por grande parte de analistas e líderes políticos. Acreditava-se que a paz substituiria anos de violência na região. O entusiasmo dos participantes das negociações de paz certamente contribuiu para a sensação generalizada de que o conflito e a violência entre israelenses e palestinos poderia estar perto do fim. Para os negociantes israelenses, o acordo com a OLP aumentaria a segurança de Israel contra o que chamavam de “terror” promovido por grupos de oposição palestinos. Ofira Seliktar lembra que

The true Oslo believers felt enthusiastic about the future. Ron Pundak told a radio interviewer, ‘the problem today is not terror; I think that terror is something that history would regard as marginal.’ Shlomo Ben-Ami was sure that terror will diminish since the PA understands that it harms peace. Yossi Beilin stated that ‘we believe that Hamas became weaker because of the Oslo agreement’. (SELIKSTAR, 2009, p. 79).

Com o peso político e simbólico por trás da liderança de Yasser Arafat, diante da falta de apoio e a fragilidade dos Estados árabes na região, além da exaustão causada por seis anos de

¹⁴ Palestina Histórica é o termo utilizado para se referir à totalidade do território denominado Palestina quando do mandato britânico (1922-1947). No momento de fundação da Organização das Nações Unidas, o território da Palestina se encontrava sob administração britânica, conforme mandato concedido pela antiga Liga das Nações desde 1922. Diante da crescente tensão entre os movimentos nacionalistas árabe e judaico, a Inglaterra fez um requerimento de convocação de uma assembleia especial para discutir os rumos políticos da região. Formou-se o Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (*United Nations Special Committee on Palestine - UNSCOP*) como instrumento de investigação de todas as questões relevantes para a disputa territorial a recomendar uma solução diplomática a ser votada pela Assembleia Geral. A comissão, composta por onze Estados-membro, optou pela partilha territorial entre dois Estados nacionais independentes, com a manutenção da cidade de Jerusalém como território neutro e internacional sob jurisdição da ONU, aprovada em novembro de 1947 através da resolução 181. A chamada Palestina Histórica aparece como território reivindicado pela Organização pela Libertação da Palestina na Cartilha Nacional de 1968 (OLP, 1968).

¹⁵ A resolução 242 do Conselho de Segurança da ONU, aprovada em vista da Guerra dos Seis Dias, em 1967, prevê o reconhecimento da soberania e integridade territorial de cada Estado na área, daí a implicação de que a aceitação palestina do texto significa o reconhecimento de Israel como Estado legítimo no Oriente Médio. A resolução 338 pede por um cessar-fogo definitivo na região, o início de negociações de paz imediatas e o cumprimento da resolução 242. (UNISPAL, 2008, p.16).

Intifada¹⁶, muitos palestinos nos territórios ocupados (TPO) queriam acreditar que o acordo pudesse abrir o caminho para a realização de ao menos alguma de suas aspirações nacionais. (HROUB, 2013, p.81). Era conhecimento geral que as questões abertas em Oslo para resolução futura seriam terrivelmente difícil de solucionar, mas “[...] um tabu havia sido quebrado, negociações bem sucedidas haviam ocorrido, e os otimistas tinham razões para acreditar que a História estava do seu lado” (QUANDT, 2005, p.329).

Durante a assinatura dos acordos, formaram-se imagens sobre Oslo e sobre os atores envolvidos, sobretudo devido ao estímulo da mídia estadunidense e internacional, que procurava vender uma imagem positiva do processo de paz. Segundo Edward Said, a percepção do público foi “manipulada de forma brilhante pelos israelenses e até certo ponto pelo governo de Clinton” para que o processo fosse visto como primeiro passo ao estabelecimento de uma paz mutuamente satisfatória e justa, a qual subentendia a criação de um Estado palestino (SAID, 2012, p.136). Um exemplo da manipulação de imagens sobre o processo de paz é a forma como Yasser Arafat passou a ser representado na mídia após o aperto de mãos com Yitzhak Rabin no gramado da Casa Branca. De acordo com Said, “Antes considerado um terrorista, após a assinatura dos Acordos de Oslo, Arafat foi redimido e se tornou um chefe de Estado e uma figura política adorável”. O autor acredita que a realidade sobre Oslo não tenha sido divulgada na ocasião da assinatura da DOP. O processo de paz nada fez pela “[...] verdadeira massa de palestinos, composta de camponeses sem terra e refugiados sem Estado”. Afirmar, portanto, que o processo de Oslo tenha sido favorável para os palestinos não se trata de otimismo, mas de “pensamento mágico” (SAID, 2012, p.129-131).

A principal imagem divulgada sobre o processo de Oslo é a de que as negociações só foram possíveis devido a um clima amistoso promovido pelos mediadores noruegueses, que permitiu a construção de confiança e cumplicidade entre os delegados israelenses e palestinos, o chamado “espírito de Oslo”. De acordo com essa visão, as conversas de paz teriam ocorrido através de mediadores neutros que procuraram apresentar uma proposta inédita que satisfizesse ambas as partes em negociação de forma igualitária. O acordo teria sido assinado por representantes de todos os palestinos, e representantes de todos os israelenses, constituindo um legítimo processo de paz. Conforme imaginado pelos partidários da paz israelenses e palestinos,

¹⁶ A Intifada, árabe para “levante”, foi um movimento popular palestino inédito de resistência contra a ocupação militar, realizado no ano de 1987, e fortemente reprimido pelas forças israelenses. A Intifada contou com trabalhadores, mulheres e crianças palestinas que protestavam por sua independência nacional. (UNISPAL, 2008, p. 27).

[...] the Oslo process was supposed to build confidence and trust between the two sides. Contentious issues—the governance of Jerusalem, the right of return for Palestinian refugees, the problem of the Jewish settlements—would be dealt with ‘later,’ in ‘final status negotiations.’ Meanwhile the PLO would gain experience and credibility in the administration of autonomous Palestinian territory, and Israelis would live in peace. Eventually, two states—one Jewish, one Palestinian—would live in stable proximity, their security underwritten by the international community. (JUDT, 2004, apud SAID, 2004, p xii.).

Yair Hirschfeld, um dos primeiros delegados israelenses enviados a Oslo, comentou a existência de fatores que teriam ajudado no sucesso das negociações: o sigilo absoluto, as condições de trabalho excelentes proporcionadas pelos mediadores noruegueses, a “química pessoal” dos indivíduos envolvidos e um senso geral de realismo. Ao refletir sobre as reuniões clandestinas,

[...] all Palestinian and Israeli participants consistently remarked upon the invaluable role played by Norway [...] Larsen, Juul, and Norwegian foreign affairs minister Johan Jørgen Holst facilitated the second and third of Hirschfeld’s four conditions, personal chemistry and positive working conditions, by serving ‘as generous hosts and gentle mediators,’ providing comfortable and expansive accommodations in various homes and estates. (CAPLAN; EISENBERG, 2010, p. 176).

O fracasso de Oslo, segundo a imagem que esses argumentos geram, teria ocorrido devido a dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação dos acordos, na forma da violência promovida pela resistência palestina, ou da intransigência dos governos israelenses que sucederam Rabin após sua morte, em 1995. Assim, as negociações de Oslo e o documento produzido por elas seriam irrelevantes ao analisarmos o resultado final do processo. Essas são algumas das possibilidades levantadas por estudiosos e por autores que de fato estiveram presentes no momento das negociações sobre os motivos do “espírito de Oslo” ter se dissipado e do processo de paz não ter levado israelenses e palestinos à resolução final do conflito, conforme veremos neste capítulo. A posição sustentada por este trabalho, no entanto, é a de que o processo de Oslo não resultou na resolução definitiva do conflito devido aos termos que constam no texto dos acordos e ao processo de negociações que originaram os documentos. Os termos previstos em Oslo, apresentados pela primeira vez na Declaração de Princípios de 1993, são resultado de um paradigma que desconsidera a real assimetria de poder entre as partes e as coloca como iguais no processo de paz. Dessa forma, uma paz justa e satisfatória não poderia ter sido estabelecida pelo processo de Oslo. Os acordos foram assinados devido ao contexto em que foram redigidos e aos interesses particulares dos atores envolvidos no processo. Citando Said, Tony Judt nos lembra que

[...] there were not two “sides” to these negotiations: there was Israel, an established modern state with an awesome military apparatus (by some estimates the fourth strongest in the world today), occupying land and people seized thirty years earlier

in war. And there were the Palestinians, a dispersed, displaced, disinherited community with neither an army nor a territory of its own. There was an occupier and there were the occupied. In Said's view, the only leverage that the Palestinians had was their annoying facticity: they were there, they wouldn't go away, and they wouldn't let the Israelis forget what they had done to them. (2004, p xii).

A partir dessa perspectiva, a pesquisa realizada aqui tem o objetivo de contrastar as imagens divulgadas sobre o processo de Oslo com a realidade por trás da elaboração dos acordos. A assinatura dos acordos não foi resultado do “espírito amistoso de Oslo”, mas da disposição dos delegados abrirem o diálogo com seu rival para acomodar os interesses particulares de cada parte. Os moderadores favoreceram o lado mais forte, Israel, sob a ilusão de que conduziam as negociações com entre as duas partes com igualdade. Setores políticos palestinos e israelenses foram terminantemente contrários aos acordos, revelando que não houve um consenso entre todas as representações políticas sobre o processo de paz. Ao contrário da crença comum, os próprios termos de Oslo foram responsáveis pelo “dano considerável à vida palestina e introduziram novas e ruinosas realidades – econômica, política e social – que prepararam o caminho para o declínio palestino” (ROY, 2007, p.7).

2.2 Breve histórico dos Acordos de Oslo (1993-2000)

2.2.1 A Declaração de Princípios (1993)

A Declaração de Princípios (*DOP - Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*), formulada em segredo pelas delegações em Oslo, foi uma “agenda de negociações regida por um plano de ação contínuo”, em vez de um acordo de paz completo (SHLAIM, 2005, p.246). Em outras palavras, a declaração não especificou o formato de um acordo permanente, mas previu as condições básicas para o início das negociações e definiu que a resolução final deveria ser acordada após um período interino de cinco anos, durante os quais ocorreria uma transferência gradual de poderes administrativos e responsabilidades sobre regiões palestinas para o controle da OLP. A autoridade inicialmente transferida para os palestinos abarcou as esferas da educação, cultura, saúde, bem-estar social, cobrança de impostos e turismo. Além de registrar o reconhecimento mútuo entre Israel e a OLP, a declaração também previu a realização de “eleições gerais diretas democráticas e livres”¹⁷ para estabelecer um autogoverno palestino em Gaza e na cidade de Jericó (chamado

¹⁷ Para consulta, ver Anexo D.

no documento de Conselho, a ser estruturado em um futuro acordo interino). A declaração também previu a criação de comissões de cooperação para o desenvolvimento¹⁸ entre israelenses e palestinos com os vizinhos egípcios e jordanianos, e programas para o desenvolvimento econômico regional. É imperativo notar que o documento deixou de fora questões vitais como o retorno dos refugiados palestinos de 1948, as fronteiras de uma entidade palestina independente, o futuro dos assentamentos judaicos na Cisjordânia e Gaza e o status da cidade de Jerusalém. Esses temas deveriam ser negociados em um prazo não maior do que três anos.

No início de 1994, dois comitês foram formados para negociar a implementação da declaração assinada em Washington. O primeiro possuía nível ministerial e foi encabeçado por Shimon Peres e Mahmoud Abbas, o líder responsável pela assinatura do acordo em nome da OLP, enquanto o segundo era composto por delegações de especialistas que deveriam se reunir de duas a três vezes por semana para tratar de assuntos militares e da transferência de autoridade. Após a assinatura do primeiro documento, a responsabilidade de continuação dos acordos do lado israelense passou para os militares, fazendo com que os negociadores iniciais perdessem espaço como conselheiros. Durante o processo de formulação do acordo que sucedeu a Declaração de Princípios, militares e profissionais da inteligência israelense, que priorizavam acima de todas as questões sua segurança nacional, assumiram as negociações. Os chefes das delegações foram Nabil Shaath, pela OLP, e o major-general Amnon Lipkin-Shahak, chefe da inteligência militar e número dois no comando das Forças de Defesa de Israel (IDF). O fato do elenco de negociadores ter mudado consideravelmente do lado israelense teve um impacto direto sobre o conteúdo do acordo formulado. Isso se torna claro ao observarmos que a Declaração de Princípios consta em vinte páginas, enquanto o próximo a ser fechado se estende em cerca de trezentas (BUDD, 2013, p.56). A ala militar israelense procurou impor sua própria visão dos acordos durante as negociações, propondo a reformulação da ocupação militar, no lugar de seu fim, enquanto os enviados da OLP pediam por uma ampla e rápida transferência de poder para o autogoverno palestino. Devido a essa divisão, as negociações levaram o dobro do tempo de dois meses previstos inicialmente, até que se chegou em maio de 1994 ao “Acordo de Gaza e Jericó”.

2.2.2 Acordo de Gaza e Jericó (Oslo I, 1994)

¹⁸ O Protocolo de Cooperação em Programas Econômicos e de Desenvolvimento (*Protocol on Israeli-Palestinian Co-operation in Economic and Development Programmes*), anexo III da Declaração de Princípios estabelece que haverá a cooperação nas áreas de eletricidade, energia, água, indústria, finanças, transportes e comunicações, comércio, indústria, bem-estar social e proteção ambiental. Consultar Anexo D.

O acordo foi composto por dois documentos referentes à retirada de tropas militares de Israel em regiões da Cisjordânia e de Gaza, e à transferência de poderes para um autogoverno palestino (*The Gaza-Jericho Agreement* e *Preparatory Transfer of Power and Responsibilities*). Neles, Israel conseguiu impor a resolução de realocação de tropas militares em vez de sua total retirada durante o período interino, a manutenção de sua autoridade sobre os blocos de assentamentos em territórios ocupados e o controle das fronteiras com Egito e Jordânia. Por outro lado, os documentos consistiram num primeiro passo na regulamentação da retirada da administração civil¹⁹ e serviço secreto israelenses de Gaza e Jericó. Nos acordos foram estabelecidos também os parâmetros para a expansão do autogoverno palestino para o resto da Cisjordânia, a ser realizada em três estágios: em primeiro lugar, a realocação das forças armadas israelenses para longe dos centros urbanos palestinos; em segundo lugar, a realização de eleições por toda a Cisjordânia e Gaza para a criação da nova autoridade nacional; em terceiro, a transferência das atribuições de responsabilidade sobre o turismo, educação, cultura, bem-estar social, saúde e cobrança de impostos da administração civil israelense para o novo autogoverno local, a Autoridade Nacional Palestina (ANP). A política de retirada controlada do governo obteve grande apoio popular israelense²⁰ e foi recebida com grande comemoração e festa por parte dos palestinos de Gaza, apesar das tentativas da oposição israelense de incitar a rejeição ao processo de paz.

Os Acordos de Oslo, durante todo o decorrer das negociações, causaram forte oposição das alas mais radicais²¹ de ambos os lados da disputa entre Israel e palestinos. Líderes do partido de direita Likud e de partidos nacionalistas israelenses acusaram Rabin de traição e do abandono dos então 120 mil colonos que residiam em território ocupado à “mercê de terroristas” (SHLAIM, 2005, p.249). O plano Gaza-Jericó foi considerado uma afronta por supostamente incentivar a criação de um Estado palestino, o que consequentemente implicava no fim do projeto da “Grande Israel”²². A OLP, por sua vez, encontrava-se dividida entre

¹⁹ A Administração civil israelense é a denominação oficial utilizada nos acordos em referência à presença militar de Israel nos territórios ocupados.

²⁰ Uma pesquisa da agência Gallup indicou um apoio popular considerável ao primeiro-ministro, em resultado que apontava 65% de apoio ao acordo de paz e apenas 13% de absoluta rejeição. (SHLAIM, 2005, p.249).

²¹ Toma-se como posicionamento radical, aqui, aquele contrário à premissa básica do reconhecimento mútuo e da solução do conflito através de vias diplomáticas. O radicalismo pode se apresentar na forma da opção pela continuidade do conflito armado por parcelas do espectro político palestino, como do Hamas e Jihad Islâmica, assim como na forma de alas mais conservadoras da direita israelense como o Likud, que não admitem a existência de um nacionalismo palestino legítimo nem a possibilidade de divisão dos territórios ocupados para estabelecimento do Estado da Palestina.

²² Grande Israel (Eretz Yisrael Hashlema) é o ideal promovido pelo sionismo religioso, setores da extrema-direita israelense e nacionalistas “linha-dura”, que visa a expansão territorial até as margens do rio Jordão, de

diferentes opiniões acerca do acordo, embora Arafat tenha sido exitoso em conquistar a maioria do Comitê Executivo de dezoito membros. Palestinos dos braços armados da OLP, a Frente Popular pela Libertação da Palestina (FPLP) - liderada por George Habash -, e da Frente Democrática (FDLP) - liderada por Nayef Hawatmeh -, acusaram Arafat de abandonar os princípios da libertação nacional palestina em nome da aquisição de maior poder. Fora da organização, movimentos de resistência como o Hamas e a Jihad Islâmica se mostraram totalmente contrários a qualquer compromisso assumido com os inimigos do Estado judaico. A reação dos membros da Liga Árabe ao acordo também foi variada: enquanto Arafat obteve uma moderada aprovação de dezenove ministros da Liga na semana após a assinatura do acordo, Jordânia, Síria e Líbano se mostraram consternados com sua “diplomacia personalista” por não coordenar sua estratégia de negociações com os demais árabes (SHLAIM, 2005, p.250). Em sua defesa, Arafat afirmou que o acordo se tratou de um primeiro passo para uma paz mais abrangente no Oriente Médio, e justificou sua escolha pelas negociações secretas após o fracasso de dois anos das conversas de paz conduzidas pelos Estados Unidos em Washington.

2.2.3 Acordo Interino Cisjordânia-Gaza (1995)

Em setembro de 1995, o “Acordo Interino Israel-Palestina sobre Cisjordânia e Gaza” (*Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*) foi assinado em Washington por Yitzhak Rabin e Yasser Arafat na presença do presidente estadunidense Bill Clinton, de Hosni Mubarak do Egito e do rei Hussein da Jordânia. Esse acordo iniciou uma nova etapa do processo de paz, chamada de Oslo II. O acordo marcou a conclusão da primeira fase de negociações entre Israel e a OLP, incorporou e suplantou os acordos de Gaza-Jericó e de transferência de poderes assinados anteriormente. Assim como estabelecido pela DOP, o Acordo Interino previu eleições para um Conselho Palestino, a transferência de poder legislativo para a recém-criada Autoridade Nacional Palestina (ANP) e a retirada das forças israelenses dos centros de povoamento palestinos²³, dividindo o território da Cisjordânia em três áreas de acordo com o nível de autonomia de cada governo (ANEXO C):

forma a desconsiderar qualquer limitação territorial de um Estado palestino, com base na teoria de uma precedente posse histórica e bíblica da região pelo povo judaico. (SELIKTAR, 2009, p.10).

²³ De acordo com Avi Shlaim, nesse processo de divisão, Israel entregou o controle de cerca de um terço da Cisjordânia aos palestinos, marcando o acordo como um “momento chave sem retorno no processo de cessão do controle israelense sobre o povo palestino”. Cerca de 25% do território foi destinado ao modelo de controle civil-militar compartilhado, e mais 4%, inclusas as cidades de Jenin, Nablus, Ramallah, Belém e Hebron, foram entregues ao controle exclusivo palestino. (SHLAIM, 2005, p. 253).

- a) A chamada área **A** ficaria sob controle exclusivamente palestino, onde a ANP possuiria autoridade sobre a segurança interna e ordem pública, além de assumir a administração civil;
- b) A área **B** ficaria sob autoridade civil palestina e controle militar israelense;
- c) A área **C** ficaria sujeita ao controle exclusivo de Israel (que manteria a responsabilidade pelos assuntos civis e militares).

A divisão territorial acordada em Oslo II certamente foi um dos aspectos do processo de paz que geraram maior mudança na realidade dos territórios ocupados para os palestinos. Na ocasião, porém, a cessão de autonomia (mesmo que limitada) aos palestinos sobre porções territoriais da Cisjordânia e Gaza aparentou ter sido um passo em direção ao estabelecimento de seu próprio Estado e a sua total libertação do controle militar israelense. A possibilidade da realização da autodeterminação palestina ameaçava diretamente o projeto territorial da Grande Israel para a extrema-direita, que via na figura do primeiro-ministro um traidor de Israel. No mês seguinte à assinatura de Oslo II, Yitzhak Rabin foi assassinado por um militante da extrema-direita israelense, numa tentativa de minar o processo de paz²⁴. O trabalhista Shimon Peres assumiu o cargo para seguir os passos de seu antecessor, porém, não teve oportunidade de seguir com as negociações após sofrer uma derrota nas eleições de maio de 1996, quando Benjamin Netanyahu, líder do partido de direita opositor Likud, foi eleito. A eleição de Netanyahu no lugar de Shimon Peres foi uma surpresa devido a diversas previsões eleitorais que antecipavam a vitória do trabalhista com grande margem. No entanto, quatro grandes atos terroristas²⁵ ocorridos em fevereiro de 1996 mudaram a tendência do eleitorado para o Likud, que professava um discurso de tolerância zero com a violência palestina (BEILIN, 2004, p.55). O retorno do Likud ao poder representou um duro golpe contra o processo, visto que desde o início o partido se mostrara fortemente oposto ao acordo de “terra por paz” até então promovido pelo governo trabalhista. As diretrizes de sua política externa se baseavam numa forte oposição ao estabelecimento de um Estado palestino, ao direito palestino de retorno e ao desmantelamento dos assentamentos, e apoiavam a soberania de

²⁴ Em um evento a favor do processo de paz organizado pela esquerda israelense, que contou com a participação de cerca de 1000 mil pessoas, o primeiro-ministro foi morto por Yigal Amir, um estudante de direito que afirmou ter como objetivo parar o processo de paz a cessão de porções da Terra de Israel. Amir foi sentenciado à prisão perpétua, porém, uma série de pessoas conectadas a ele, como colegas de turma, ativistas a favor dos assentamentos judaicos e rabinos – incluindo alguns que publicamente exaltaram a morte de Rabin – nunca foram a julgamento. (MORRIS, 2001, p.635).

²⁵ Durante a série de ataques promovidos pelo Hamas e pela Jihad Islâmica, que em sua maioria tinham como alvo o sistema de transporte israelense, cerca de trinta e sete pessoas foram mortas, incluindo um cidadão holandês e três soldados israelenses. Dados disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores de Israel. (IMFA).

Israel sobre a totalidade de Jerusalém e sobre as Colinas do Golan, conquistadas da Síria durante a Guerra dos Seis Dias, em 1967. O novo primeiro-ministro assumiu o governo com uma mentalidade conservadora fortemente contrária a qualquer negociação com a OLP. Porém, Netanyahu agora encarava o desafio de se manter coerente com seu discurso de direita e simultaneamente tomar medidas políticas condizentes com a continuação de Oslo, ainda apoiada pelo público, e com a qual se comprometera na véspera das eleições. Diante do risco de um grave confronto com os palestinos no caso da total cessão das negociações de paz e de isolar Israel no cenário internacional, o primeiro-ministro israelense procurou atrasar e reformular o processo de Oslo como forma de adaptá-lo a seus próprios interesses. (BEILIN, 2004). Nesse contexto, dois acordos foram assinados durante seu governo, sem serem, porém, levados até o fim.

2.2.4 Hebron e Wye River (1998)

O “Protocolo de Hebron” (*The Hebron Protocol*) não se tratou de um projeto novo, mas de um acordo para implementar a retirada parcial da cidade²⁶ que já havia sido prevista em Oslo II. Netanyahu insistiu em se referir a esse processo como uma realocação no lugar de uma retirada, já que o termo realocação não pressupunha o fim do controle israelense. O Protocolo de Hebron sofreu um atraso de seis meses, porém serviu como base para que o primeiro-ministro afirmasse que seu governo estava comprometido com a paz e havia feito o que Peres nunca conseguira fazer.

O segundo acordo territorial foi patrocinado por Bill Clinton e assinado em outubro de 1998. Da mesma forma que o Acordo de Hebron, o “Memorando de Wye River” (*Wye River Memorandum*) foi um documento que dava continuidade a decisões acordadas anteriormente em Oslo II. O memorando não teve como objetivo elaborar novos princípios ou atingir um consenso inédito, mas sim estabelecer novas datas e as dimensões que teriam as próximas realocações de tropas israelenses, até então atrasadas. No documento, também constou a previsão da retirada de mais 13% da Cisjordânia em três fases, a fim de facilitar a implementação do acordo interino de 1995. Em troca, os palestinos se comprometiam a

²⁶ A cidade de Hebron possui um significado especial dentro do conjunto de símbolos e narrativas nacionais de ambos os lados, por ser o local que abriga a Tumba dos Patriarcas, onde estaria enterrado Abraão, de acordo com a narrativa bíblica. No acordo de Hebron, a cidade foi dividida entre uma zona palestina (H1) e uma zona israelense (H2) que compreendia 20% da cidade para cerca de 400 colonos. No protocolo foram atribuídas as atividades de patrulha, a responsabilidade pelos locais sagrados e estabelecida a presença temporária de duzentos observadores internacionais. (BEILIN, 2004, p.61).

aplicar uma política de tolerância zero com a violência e apresentar aos Estados Unidos um plano de combate às “organizações terroristas”- os grupos palestinos de rejeição ao processo de paz que promoviam atentados e seguiam com a luta armada -, conforme previsto em Oslo (BEILIN, 2004, p.78).

De modo geral, em 1999, ano previsto para a assinatura de um acordo permanente que se referiria às questões de status final, não havia condições políticas de se chegar a um consenso, visto que o processo de paz se encontrava debilitado pelo atraso no cumprimento das retiradas israelenses e a continuação de atividades violentas por parte da oposição palestina contrária a Oslo. A relação entre as partes estava mais abalada do que em qualquer outro período. Questões centrais como Jerusalém, os assentamentos e refugiados sequer poderiam ser cogitadas para novas negociações, pois as technicalidades da transferência de autoridade e territórios previstas em Oslo ainda impediam que os acordos se concretizassem. Nesse contexto, foi eleito o novo primeiro-ministro israelense Ehud Barak, que se apresentava como herdeiro do legado de Rabin de paz e segurança. Assim, o retorno dos trabalhistas ao poder lançou luz à perspectiva de retomada do processo de paz (SHLAIM, 2005, p.255).

Ehud Barak era um militar ingresso na política sem grande experiência, e representava o lado mais conservador do Partido Trabalhista. Em seu posto anterior, como chefe de gabinete, não reservara críticas ao processo de Oslo e se abstivera de votar sobre o acordo interino de 1995 quando foi ministro de Yitzhak Rabin. Para Barak, era importante fazer as coisas de sua maneira; o novo primeiro-ministro afirmou em entrevistas que “não faria a paz através de acadêmicos nas florestas da Escandinávia”, em evidente alusão às conversas iniciais de Oslo (BEILIN, 2004, p.105). Sua proposta era a de oferecer um acordo fechado aos palestinos, sem negociações quanto a seus termos e com um prazo final definido, de forma a resolver o conflito de uma vez por todas, ao contrário do método gradual posto em prática em Oslo até então.

2.2.5 Camp David (2000)

Barak se apresentou em julho de 2000 às negociações da Cúpula de Camp David²⁷, convocadas por Bill Clinton, com a intenção de garantir uma conquista histórica para seu próprio mandato. O primeiro-ministro apresentou à mesa de negociações uma proposta

²⁷ Camp David foi sede do processo de paz conduzido pelo Egito e por Israel em 1978, assim como da Cúpula entre palestinos e israelenses em 2000. Por isso, quando não especificada a data, diferenciamos os eventos a partir de sua ordem cronológica, sendo o primeiro Camp David I, e o segundo Camp David II.

abrangente que abarcava todos os temas centrais do conflito: as fronteiras, os assentamentos, os direitos dos refugiados de 1948 e Jerusalém. O plano de Barak previa um Estado palestino na Faixa de Gaza e na maior porção da Cisjordânia, com exceção dos blocos de assentamentos próximos à fronteira, que seriam anexados a Israel, deixando ao Estado sionista cerca de 20% do território. A delegação palestina se mostrou dividida diante do pacote oferecido pelos israelenses: enquanto parte viu uma oportunidade histórica de encerrar o conflito, outros acreditavam que o acordo comprometeria seus direitos nacionais básicos e o direito de retorno dos refugiados. Além disso, os palestinos sofreram grande pressão do Egito e da Arábia Saudita para que não abrissem mão do controle dos locais sagrados islâmicos na Cidade Velha de Jerusalém. Como resultado, Yasser Arafat não aceitou os termos do acordo, mas também não apresentou possíveis contrapropostas que pudessem contribuir em direção a novas negociações.

O colapso de Camp David gerou uma sensação generalizada para os israelenses de que não havia “parceiro palestino para a paz”, além de frustração e desencantamento com os resultados de Oslo (SHLAIM, 2005, p. 257). Da mesma maneira, palestinos não viam melhora em suas condições de vida ou um caminho para a realização de seu projeto nacional. O descontentamento palestino foi apenas agravado com a infame visita do então líder do Likud, Ariel Sharon, à Esplanada das Mesquitas, episódio que deflagrou a Segunda Intifada (2000). Apesar de a revolta ter ocorrido de forma espontânea, da mesma forma que a Intifada anterior, dessa vez forças de segurança palestinas se envolveram nos conflitos, agravando consideravelmente o nível de violência - “Os sons de tiros abafaram as vozes dos diplomatas, e a negociação deu lugar ao confronto” (SHLAIM, 2005, p.258). Ehud Barak sofreu, em seguida, a maior derrota eleitoral em Israel, e deu lugar a um novo governo do partido Likud, comandado por Ariel Sharon. A Segunda Intifada pareceu ter encerrado Oslo, ou pelo menos, sua possibilidade de sucesso, pois, deflagrou-se uma onda generalizada e espontânea de protestos contra a ocupação militar, que não havia sido extinta, apenas renovada, durante a condução do processo. Considerando-se que a resolução de um acordo permanente era prevista para meados de 1999, a ocorrência da Intifada no ano seguinte pareceu apenas reafirmar seu fracasso. Desde então, nenhuma outra proposta de paz²⁸ foi bem-sucedida em reaproximar as lideranças políticas palestinas e israelenses e colocá-las em um caminho

²⁸ Foram propostos novos acordos como a iniciativa civil conjunta entre palestinos e israelenses (Acordo de Geneva, 2003), a iniciativa da Liga Árabe (2002) e o “Mapa para a paz”, pelo chamado “Quarteto para a Paz”, formado por Estados Unidos, Rússia, ONU e União Europeia (2004). Nenhum, no entanto, foi bem-sucedido em fazer com que as partes entrassem em acordo, de modo a assumir novos compromissos até a resolução de um acordo permanente.

comum em direção ao fim do conflito.

2.3 Duas visões na bibliografia do conflito Israel-Palestina

Já foi estabelecido como lugar comum na historiografia sobre Oslo que o processo de paz fracassou em seu objetivo de aproximar israelenses e palestinos da mesa de negociações e harmonizar suas relações até que fosse alcançado um acordo final e permanente. Os autores variam seus posicionamentos quanto ao ator que julgam responsável pelo desmantelamento de Oslo e dão maior atenção aos diferentes momentos e aspectos das negociações que julgam mais relevantes na consideração do desfecho do processo. As obras utilizadas nesta análise bibliográfica foram escolhidas devido às diferentes abordagens que fazem do tema do processo de paz, buscando equilibrar a posição de autores israelenses e palestinos, embora esses não venham sempre a discordar ou concordar entre si, o que mostra a diversidade de pensamento sobre o conflito. A participação dos autores no processo de Oslo contou como um diferencial de seleção das análises, embora sejam apresentadas também posições de acadêmicos que se propuseram a analisá-lo do ponto de vista externo. A bibliografia selecionada foi analisada a partir dos seguintes temas: os eventos importantes para o início e final do processo; o sucesso ou fracasso do processo; a responsabilidade dos atores em caso de fracasso; o conteúdo das propostas apresentadas em Oslo; o modelo bilateral e as relações de poder sob a intermediação dos EUA; a intencionalidade dos atores responsáveis (intenção de cumprimento dos acordos, ou intenção de redigir acordos favoráveis a ambas as partes).

A partir da consideração desses temas, é interessante notar que os pontos de discordância que podem ser levantados entre os autores provêm não apenas da análise que fazem acerca do desenvolvimento do processo de Oslo, mas da própria concepção que têm da natureza do conflito entre israelenses e palestinos e do que se tratou o processo de paz. A partir do entendimento de que autores partem de paradigmas diferentes sobre o que o processo significou, é possível elaborar uma sistematização que os divide em duas linhas de pensamento: Oslo se tratou de um processo de paz legítimo que fracassou durante sua implementação, e Oslo não foi de fato um processo de paz, mas a normalização do sistema de ocupação militar israelense.

2.3.1 Oslo como um processo de paz legítimo

A primeira linha interpretativa sobre Oslo reúne autores que atribuem a responsabilidade de seu fracasso a diferentes atores políticos envolvidos no processo. No entanto, a interpretação que fazem sobre a natureza do processo de paz é semelhante e vai de encontro com a visão predominante na mídia internacional: Oslo se tratou de um momento de grande relevância no histórico do conflito, e consistiu numa legítima tentativa de se estabelecer a paz e resolver as diferenças entre as duas delegações de modo justo. Em outras palavras, ambas as delegações israelense e palestina iniciaram o processo de paz com a intenção de seguir seus termos e concluí-los no período estabelecido em comum acordo. O fracasso da paz ocorreu, portanto, durante seu processo de implementação, que dependeu da ação da liderança da OLP e de três governos israelenses ao longo do processo.

O primeiro autor a ser abordado é o historiador israelense Avi Shlaim. No artigo *The Rise and Fall of the Oslo Peace Process* (2005), Shlaim faz uma análise abrangente de Oslo, desde as primeiras conversações entre israelenses e palestinos até os eventos que, para ele, marcaram o final do processo. Para o autor, a Declaração de Princípios representou um fato histórico por conciliar as duas principais partes do conflito árabe-israelense, e por substituir a rejeição pelo reconhecimento mútuo. Ao aceitar o princípio de divisão territorial, ambos os lados optaram por uma solução prática e “suspenderam sua disputa ideológica” acerca de quem seria o detentor legítimo do direito sobre a terra da Palestina, comprometendo-se com a partilha de um território anteriormente considerado patrimônio e parte vital de suas identidades nacionais (2005, p.247). A aceitação da partilha por ambos os lados pareceu confirmar, segundo o autor, a afirmação do ex-ministro das Relações Exteriores de Israel Abba Eban, de que “homens e nações com frequência se comportam com sabedoria, após terem exaurido todas as outras alternativas” (EBAN apud SHLAIM, 2005, p. 247). Cada parte foi levada a Oslo ao assumir que não possuía o poder suficiente para impor sua própria visão sobre a outra. Portanto, para Shlaim, ambos os lados assumiram um risco calculado. Possíveis desavenças entre palestinos e israelenses eram esperadas, pois, são inerentes ao processo de negociação. Para o autor, é compreensível que os principais temas do conflito (Jerusalém, refugiados, assentamentos) não tenham constado no primeiro momento de negociação; nunca teria havido qualquer acordo se as conversas tivessem início com as questões mais polêmicas.

Outro autor que avalia as propostas iniciais dos acordos como positivas é Ahmad Qurei, também conhecido como Abu Alaa, chefe da delegação palestina em Oslo e primeiro-ministro da Autoridade Nacional Palestina de 2003 a 2006. No livro *Beyond Oslo, The*

Struggle for Palestine (2008), Qurie fala sobre sua experiência como delegado palestino durante todo o processo de paz, desde as conversas iniciais em Oslo, até o fracasso das negociações em Camp David. Qurie parte da visão de que as negociações em Oslo foram um sucesso, mesmo que, do seu ponto de vista, a delegação palestina fosse “despreparada e inexperiente” (2008, p.1). O acordo certamente foi uma surpresa para os Estados Unidos. Quando ciente dos termos da Declaração de Princípios redigida por israelenses e palestinos em Oslo, o então secretário de Estado estadunidense teria afirmado que se tratava do documento “mais complicado na história da diplomacia internacional” (CHRISTOPHER, 1993, apud QUREI, 2008, p.2). No entanto, segundo Qurei, os objetivos palestinos pareciam estar longe de serem realizados para aqueles do lado de fora do processo, enquanto aqueles diretamente envolvidos nas negociações nunca deixaram de acreditar que, no fim, chegariam a seu objetivo (2008, p.2). De acordo com Qurei,

Though it was supposed to be the Palestinians who would be the beneficiaries of Arab intransigence, it was left to Fatah and the PLO to change this demonstrably unproductive attitude. The result was our step-by-step success in bringing the Israeli occupation to an end. We were able to establish our first territorial basis and transform the Palestinian entity into a recognized element in the political map of the region, ending the anomalous position of the Palestinians. We had hitherto been a people whose existence lay only in the history books, since Palestine had existed in the past but featured no longer on the map. We had become international pariahs, celebrated only in our own literature and song. In future, this would no longer be the case. (QUREI, 2008, p.11).

Portanto, da perspectiva de Qurei e dos demais delegados palestinos em Oslo, a pedra fundamental fora lançada para a construção não apenas de uma autoridade nacional, mas também para um futuro Estado da Palestina. Em sua visão, de fato houve uma alteração no status do povo palestino de forma a aproximá-lo de seu projeto nacional do Estado próprio.

Oslo parecia ser um processo de paz promissor. No entanto, a morte de Rabin em 1995 abalou as perspectivas de resolução do conflito. De acordo com Qurei, a morte de Yitzhak Rabin teve um grande impacto no andamento das conversas de paz, devido a seu papel chave durante todo o processo. Mesmo que tenha inicialmente lutado contra os palestinos por vê-los como uma ameaça à nação de Israel, Rabin deixou de ser um “homem da espada” e embarcou nos esforços para a paz ao se envolver com a causa nacional palestina. Esse comportamento foi considerado um passo longe demais para a extrema-direita israelense, determinada a cessar o processo de paz a todo custo, por considerar que “[...] a terra de Israel estava sendo entregue a seus inimigos por uma liderança traidora” (QUREI, 2008, p.6).

O breve governo de Shimon Peres que sucedeu Rabin é elogiado pelo delegado palestino, por tentar todas as medidas cabíveis para continuar o processo após o assassinato do

primeiro-ministro israelense, em um cenário político interno chamado de conturbado pelo autor, devido ao “luto, medo e suspeita” (2008, p.7). Peres é retratado como um político de coragem, visionário e eloquente. Ele faz parte do movimento dos primeiros sionistas a adotar a filosofia de reconciliação, fundamentada no reconhecimento dos direitos palestinos, que viriam a compor o campo de paz israelense²⁹. No discurso de Peres, Israel não poderia mais pagar o preço material e moral que vinha com a ocupação dos territórios palestinos, e que sua doutrina de segurança baseada na expansão e ocupação não era mais viável (QUREI, p.10). Em sua administração, Peres apressou a implementação dos acordos que Israel já assinara, pois “[...] rejeitava a lógica do uso da força militar e a natureza contraproducente do conceito de Grande Israel” Na visão de Qurei, Shimon Peres

[...] knew that Israel would in reality soon become exhausted by the demands of the conflict and that what international support Israel currently enjoyed was on the wane. Israel's long-held presuppositions were being undermined, and the strategy of indefinite protraction of the conflict seemed unlikely to bear fruit. Shimon Peres strove constantly to find a compromise with the Palestinians, where losses and gains would be shared. (QUREI, 2008, p.11).

Durante seu curto período no governo, Peres conseguiu pôr em prática artigos da Declaração de Princípios como a retirada de Israel de cidades e vilas da Cisjordânia e a organização das primeiras eleições presidenciais e legislativas da história palestina na Cisjordânia, Jerusalém Oriental e Faixa de Gaza. Essas conquistas representaram um momento decisivo para o movimento nacional palestino, que até então apenas contara com o apoio político instável dos países árabes.

Além da morte de Rabin, a eleição de Binyamin Netanyahu, do partido de direita Likud, é vista por todos os autores aqui abordados como outro fator que dificultou a continuidade do processo de paz e seu sucesso. Para Qurei, Peres teria perdido as eleições para Binyamin Netanyahu por causa de eventos fora de seu controle que minaram sua autoridade, como uma série de explosões causadas por grupos islâmicos de resistência no início de 1996. Os atentados promovidos por grupos de oposição palestinos são um elemento essencial para compreender o fracasso de Oslo na análise do historiador israelense Benny Morris, pois, levaram o eleitorado israelense a recorrer ao partido Likud nas eleições de 1996. Em seu livro *Righteous Victims – A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001* (2001),

²⁹ Peres é considerado pelo autor como o principal arquiteto israelense de Oslo, cuja influência foi decisiva desde as primeiras conversas. Ele fazia parte do movimento pela paz israelense, que teve origem em pequenos grupos de ativistas de diferentes contextos, como intelectuais, artistas, sindicalistas e acadêmicos. Após a Guerra do Golfo, importantes nomes dessa vertente na política, como Peres, Yossi Beilin e Uri Savir, concluíram que chegara o momento para se fazer uma tentativa séria para resolver o conflito do Oriente Médio ao inaugurar negociações com a OLP. Esses viriam a ser os principais articuladores de Oslo. (QUREI, 2008, p.8).

Morris contextualiza o processo de paz entre palestinos e israelenses dentro da dinâmica regional de sucessivos conflitos entre Israel e os vizinhos árabes, desde o desenvolvimento do sionismo na região da Palestina até a deflagração da Segunda Intifada.

O autor narra detalhadamente as séries de ataques perpetrados pelo Hamas e Jihad Islâmica e os caracteriza como uma forma de minar o processo de paz, o que indica, sem dúvida, a centralidade da violência palestina na análise que Morris faz sobre Oslo. O fortalecimento da extrema-direita israelense, também contrária aos Acordos, teria sido uma evidente resposta à onda de violência promovida pelos palestinos “muçulmanos”: “Cada bomba islâmica de terror causou protestos contra as concessões de Rabin. Os inimigos muçulmanos da paz nutriram e ativaram seus gêmeos israelenses” (MORRIS, 2001, p. 634). O período entre 1994-1996 foi o auge dos atentados a bomba. O processo de Oslo e a entrega de território para os palestinos levaram a um considerável aumento das dimensões e da frequência do que Morris chama de terrorismo, que passou a focar em alvos fora dos TPO e dentro de Israel, pois áreas como Gaza e Jericó agora serviam como bases de ataque relativamente seguras. Enquanto a Jihad Islâmica tinha como alvos soldados israelenses, o Hamas fazia pouca distinção entre alvos militares ou civis. O mais provável, para Morris, era que os líderes fundamentalistas tivessem visões diferentes: aqueles dentro dos territórios preferiam uma vitória trabalhista e aqueles de fora desejavam uma vitória do Likud, e o imediato desmantelamento do processo de paz. Porém, segundo o autor, provavelmente muitos não saberiam distinguir entre os partidos Trabalhista e Likud, vendo ambos como “sionistas igualmente odiosos” (MORRIS, 2001, p.637).

Como resposta aos atentados, multidões se reuniram nas ruas responsabilizando Rabin e Peres pela onda de violência, e muitos consideravam que o primeiro-ministro havia falhado em cumprir sua promessa de que o processo de paz iria cessar a prática do terrorismo. Líderes políticos da direita, como Binyamin Netanyahu, Ariel Sharon, Rafael Eitan e Zevulun Hammer se posicionaram abertamente contra o processo de paz. Foi nesse contexto de ebulição política e de enorme enfrentamento entre aqueles favoráveis ao processo de paz e aqueles contrários, que Yitzhak Rabin teve seu fim nas mãos de um militante israelense de extrema-direita e que Netanyahu ganhou a maioria do eleitorado israelense.

Avi Shlaim afirma que os acordos não estiveram condenados ao fracasso desde o início. Eles falharam porque Israel, sob a liderança do partido Likud, renegou aos compromissos assumidos por seu lado na ocasião de Oslo. Ao assumir o cargo de primeiro-ministro, Binyamin Netanyahu passou seus anos de governo numa clara tentativa de reverter

os efeitos dos acordos, seja pela ação unilateral de confiscar terras e demolir casas palestinas, construir novas unidades de assentamentos e centralizar a indivisibilidade de Jerusalém em seu programa de governo, ou por lançar uma “guerra de atrito econômica e política” contra os palestinos (SHLAIM, 2005, p.254). Isso fez com que no mundo árabe as medidas de Netanyahu fossem vistas como uma verdadeira declaração de guerra ao processo de paz. Para o autor, o retorno do Likud ao poder sob a liderança de Netanyahu

[...] dealt another body blow to the Oslo peace process. From the very beginning the Likud had been bitterly opposed to the Labour government's land-for-peace deal with the PLO. Netanyahu himself repeatedly denounced the accord as a violation of the historic right of the Jewish people to the Land of Israel and as a mortal danger to their security. The foreign policy guidelines of his government expressed firm opposition to a Palestinian state, to the Palestinian right of return and to the dismantling of Jewish settlements. They also asserted Israel's sovereignty over the whole of Jerusalem and ruled out withdrawal from the Golan Heights (QUREI, 2005, p. 254)

Na descrição de Ahmad Qurei, Netanyahu era um ideólogo político de extrema-direita, implacavelmente oposto aos Acordos de Oslo, os quais havia descrito como uma catástrofe. Agora, o maior inimigo do movimento nacional palestino seria seu interlocutor na mesa de negociações e, desse ponto de vista, a derrota de Peres foi um golpe mais duro para os palestinos do que para o próprio partido trabalhista israelense. Como líder da oposição, Netanyahu já se declarara abertamente contra a assinatura de Oslo, pois, de acordo com sua concepção, ela levaria inexoravelmente ao estabelecimento de um Estado palestino – e esse fato em si já seria razão suficiente para rejeitar os acordos inteiramente. A emergência do novo primeiro-ministro criou, então, uma nova e menos favorável realidade para aqueles que tentavam continuar com o processo de paz e a implementação dos acordos. Para Qurei, a partir daquele momento, a situação se deteriorou sem pausa, e, de forma geral, os três anos do governo de Netanyahu foram “miseráveis” para o processo de paz (2008, p.19). Netanyahu tentou revogar o reconhecimento da OLP e gerou desentendimentos nas relações com a Autoridade Nacional Palestina deliberadamente, como parte de sua estratégia para evitar a implementação dos acordos. De acordo com Qurei,

He continued to act as if he was determined to obstruct progress towards peace in every way he could. Within the Palestinian leadership, we had the depressing sensation that our relations with Israel were regressing to the point from which we had set out, years before. The relationship between Israel and the Palestinians declined from the modest level of understanding and partial reconciliation that had been achieved into an escalating and debilitating confrontation with the Netanyahu government over the building of new settlements and other issues (QUREI, 2008, p.21).

A estratégia de Netanyahu era “pedir pela renegociação de tudo, sem se comprometer com

nada” (2008, p.23). Sob seu governo, questões já tratadas em Oslo foram adiadas, como a garantia de passagem entre a Cisjordânia e Gaza, a libertação de prisioneiros palestinos e o estabelecimento do aeroporto e porto de Gaza. Houve uma expansão sistemática de assentamentos ao redor de Jerusalém, de modo a começar uma separação entre as partes norte e sul da Cisjordânia e dos respectivos povoados palestinos. Assim, Netanyahu e seus ministros fizeram o máximo para violar os acordos de Oslo, tanto o texto quanto seu “espírito” (QUREI, 2008, p.23). Para Benny Morris, os ataques suicidas devastadores do Hamas providenciaram o motivo, ou a desculpa necessária para o primeiro-ministro adiar e renegociar as condições já acordadas com a OLP (2001, p.645). Qurie destaca que, nesse contexto, os esforços da delegação palestina se voltaram a manter o que fora conquistado na primeira fase das negociações e a promover as batalhas possíveis nas arenas doméstica e internacional contra a política de Israel. No momento em que Netanyahu saiu do governo, o processo de paz que havia florescido em 1993 se encontrava quase extinto, assim como a esperança dos palestinos no início do processo (QURIE, 2008, p.82). No entanto, Qurie continua a defender a assinatura dos acordos, ao afirmar que Oslo permaneceu sendo uma conquista sólida dos três milhões de palestinos na Cisjordânia e em Gaza por ter proporcionado uma base sobre a qual construir sua primeira entidade política e de onde continuar sua luta contra a invasão israelense (2008, p.83).

Em 1999, a vitória de Ehud Barak foi considerada um alívio pela delegação palestina, pela volta dos parceiros tradicionais de Oslo à mesa de negociações. Considerou-se que Barak reconhecia a angústia do povo palestino e promoveria o entendimento de sua causa. No entanto, logo a liderança palestina descobriria ter se precipitado sobre a atuação de Barak como primeiro-ministro. Qurei afirma que

Labour was again in power in Israel, and our traditional partner in the construction of the Oslo Agreement was once more centre stage. There seemed to be a renewed glimmer of hope. As we were soon to learn, however, the Israeli Labour Party of 1999 was not the Labour movement of Rabin and Peres; and, sadly, our hopes soon proved to be illusory (QUREI, 2008, p.83).

Desde o início, Barak estabeleceu as questões sobre as quais não estava disposto a negociar: o retorno às fronteiras de 1967, o compartilhamento de Jerusalém, a presença de qualquer força internacional no rio Jordão, o retorno da totalidade dos refugiados palestinos e o desmantelamento dos assentamentos. Além disso, o primeiro-ministro adotou uma nova tática de negociação, que condicionou a discussão da retirada de tropas e os demais compromissos do período interino assumidos por Israel, como a transferência de poderes, às questões de status final. Na prática, isso significou que todos os documentos assinados até o Memorando

de Wye estavam sujeitos à renegociação. Para Qurie, essa foi a estratégia de Barak para evitar a implementação de todos os compromissos israelenses, o que lhe deixaria sem instrumentos de barganha no momento da resolução do status permanente (2008, p.85). Assim, seu plano seria o de passar por cima dos acordos interinos e relacionar temas já discutidos com questões de grande complexidade como Jerusalém, os refugiados e assentamentos. Além disso, na composição de seu governo, Barak fez questão de isolar das negociações com os palestinos aqueles envolvidos anteriormente com o processo de Oslo, como Shimon Peres e Yossi Beilin. Dentro da delegação palestina, opiniões variaram sobre como responder ao posicionamento de Barak. Alguns exigiam que Israel cumprisse com a implementação dos acordos, enquanto outros consideraram que partir para as negociações de status final ofereceria novas oportunidades para os palestinos. No entanto, segundo Qurie, os palestinos logo vieram a observar que

[...] there was in reality little difference between him and Netanyahu, not only in his approach to the implementation of agreements but also in his underlying attitude towards the Palestinian people. Settlement building went on under Barak's government with even more vigour than under Netanyahu. The systematic destruction of the Palestinian economy also continued, with closures, blockades, and restrictions placed on the movement of individuals and goods. Consequently, unemployment soared and poverty became more widespread among the Palestinian population. While refusing to implement the agreements already signed, which would have promoted trust between the two peoples, Israel under Barak continued to behave like an occupier (QUREI, 2008, p.86).

Avi Shlaim também demonstra desapontamento com a administração de Ehud Barak. Para o autor, o retorno dos trabalhistas³⁰ ao poder em 1999 lançou luz à perspectiva de retomada do processo de paz. No entanto, segundo sua análise, embora se apresentasse como discípulo de Rabin, faltou ao primeiro-ministro a “coragem política” e o comprometimento necessários para dar continuidade à parceria com os palestinos. Nas palavras do autor, o estilo de governo de Barak era arrogante e autoritário, e classificava a diplomacia como “guerra por outros meios” (2005, p.255). Sua percepção sobre os acordos de Oslo era conhecida: Barak acreditava que o processo de troca gradual de terra pela paz não servia aos interesses de Israel, pois, nunca satisfaria a contraparte palestina. O primeiro-ministro adotou, então, uma posição de desconfiança dos acordos interinos, insistindo em um comprometimento palestino com um final absoluto do conflito (SHLAIM, 2005, p.255).

³⁰ Shlaim afirma que, apesar do partido trabalhista ter se mostrado mais aberto em relação ao processo de paz com palestinos, houve uma continuidade quanto às ações de todos os governos no que se refere a um ponto: a construção de assentamentos. A prática é vista pelo autor como a maior barreira no caminho para a paz com os palestinos levantada por Ehud Barak e, mesmo não sendo contrária ao texto dos acordos de Oslo, definitivamente contraria seu espírito. Sob o governo de Barak, a expansão dos assentamentos teve o ritmo acelerado: mais casas foram erguidas, mais terra árabe confiscada e mais estradas de acesso exclusivo aos assentamentos construídas. (SHLAIM, 2005, p.255).

Ahmad Qurei afirma que, apesar da intransigência de Barak, Yasser Arafat concordou com que fosse realizada uma nova série de negociações, desde que houvesse condições para um preparo adequado e sem que houvesse um limite de tempo para as negociações. De acordo com o líder palestino, sua causa já aguardara cinquenta anos, e poderia esperar alguns meses a mais. Assim, Arafat elaborou em carta ao presidente Bill Clinton - que patrocinaria as próximas conversas - a descrição de qual era o posicionamento da delegação palestina quanto às questões de status final (2008, p.163). O acordo permanente com os israelenses deveria ser baseado nos princípios de legitimidade internacional e nas resoluções da ONU, e prever a existência de um Estado palestino independente em segurança ao lado de Israel. Deveria também prever uma cooperação pacífica não apenas no campo da segurança, como nas áreas econômica e social. Na visão palestina acerca da resolução do conflito descrita no documento constaram (SHLAIM, 2001, p.162-170):

- a) A aceitação dos termos da resolução 242 do Conselho de Segurança da ONU, que delegava aos palestinos apenas 22% da Palestina Histórica, o que já consistia na maior concessão que seu povo poderia fazer e deveria bastar para um acordo final com Israel;
- b) O direito de retorno dos palestinos refugiados em 1948 como uma questão de direitos humanos, a ser conduzida pelas Nações Unidas, e sem a qual não haverá a assinatura de um acordo. A resolução 194³¹ é o princípio básico para uma solução justa do conflito, que não pode ocorrer sem o auxílio de Israel e dos países que abrigam os refugiados;
- c) A disposição dos palestinos em aceitar Jerusalém como a capital de ambos os Estados de Israel e Palestina, ou no caso da impossibilidade dessa divisão territorial³², que se torne uma cidade internacional como previsto pelo Plano de Partilha de 1947;
- d) A soberania absoluta do Estado da Palestina sobre seu território, espaço aéreo, água, recursos naturais, fronteiras internacionais e estradas. Um comitê conjunto que incluísse a ONU deveria ser criado para demarcar e verificar as fronteiras entre os dois Estados;

As reuniões de Camp David revelaram as profundas divisões entre os dois lados e a extensão da influência que os mediadores estadunidenses sofriam pelas posições adotadas por Israel. O autor revela que suspeitou, por vezes, que algumas questões já haviam sido

³¹ A resolução 194 foi emitida pelo Conselho de Segurança da ONU ainda em 1948, durante a guerra de criação de Israel, e prevê o direito inalienável de retorno imediato dos palestinos refugiados com o conflito.

³² A divisão da cidade prevê o estabelecimento de sua porção Ocidental como capital do Estado de Israel, e sua porção oriental, de maioria demográfica árabe, como capital palestina.

acordadas por israelenses e estadunidenses anteriormente, como forma de pressionar os palestinos a aceitá-las (QUREI, 2008, p.173). Sobre a Cúpula de Camp David em julho de 2000, Shlaim faz uma análise semelhante e afirma que Barak se apresentou às negociações “mais como um soldado do que como diplomata”, contando com o fato de que os estadunidenses o auxiliariam a impor seus próprios termos (2005, p.256). A grande falha de Camp David, segundo a crítica de Shlaim, foi de ter proposto um acordo de forma fechada, unilateral e imediata. O acordo apresentava grandes concessões israelenses, porém sem a possibilidade de negociação sobre seus termos ou a possibilidade de discussão para novas resoluções futuras. O documento teria que encerrar de vez o conflito de forma que os palestinos viessem a abrir mão de quaisquer outras reivindicações que pudessem ter em relação ao Estado de Israel, de acordo com a nova doutrina de Barak, que Shlaim chama de “paz por ultimato” (2005, p.256).

Benny Morris afirma que um ponto central de desentendimento em Camp David foi Jerusalém. Embora Barak tenha oferecido pela primeira vez nas negociações dividir a cidade em duas áreas de soberania, garantindo aos palestinos controle sobre os bairros de população árabe, não foi possível chegar a um acordo sobre os principais locais religiosos dentro da Cidade Velha. O segundo ponto sobre o qual não se chegou a um acordo foi a questão dos refugiados palestinos de 1948 e seu direito de retorno, baseado na Resolução 194. Diante da pressão de ter que abrir mão do direito de retorno dos milhões de refugiados, Arafat não aceitou a proposta de acordo de Barak, o que levou ao fracasso das negociações e do processo de paz. Ehud Barak e Bill Clinton expressaram seu descontentamento com a recusa palestina do acordo mais abrangente já oferecido até então, enquanto Arafat considerou a proposta inadequada, visto que Israel continuaria a controlar enormes porções da Cisjordânia - como o Vale do Jordão - e os palestinos não ganhariam uma real soberania sobre seu território (2001, p. 659). Avi Shlaim também critica o posicionamento do líder da OLP em Camp David. Ao não aceitar a proposta de Barak, Arafat também não mostrou “a coragem ou a liderança” necessárias nesse momento crítico da história de seu povo, e seu grande erro foi o de não oferecer nenhuma contra proposta ao rejeitar as condições apresentadas pelos israelenses. “Embora tenha retornado como herói para uma parcela dos palestinos, Arafat retornou sem vitórias” (SHLAIM, 2005, p.257).

O autor que apresenta o posicionamento mais crítico em relação a Yasser Arafat é Shlomo Ben-Ami, antigo ministro de Segurança Pública de Israel e participante da delegação israelense enviada a Camp David. Na obra *Scars of Wars, Wounds of Peace- The Israeli-Arab Tragedy* (2006), o autor dedica um capítulo a esse período da administração de Barak e expõe

sua visão sobre as negociações de paz e as condições sob as quais se deu o fracasso de Oslo. Para Ben-Ami, o desenrolar do processo de paz sob a mediação de Clinton e sob o governo de Ehud Barak tornou-se tema de debate e controvérsia quanto às razões e à responsabilidade pelo que Ben-Ami chama de “falecimento do processo” (2006, p.241). A esquerda israelense culpava Barak por não oferecer o suficiente aos palestinos e por sua tática de negociações insensíveis, enquanto a direita, que nunca apoiara o processo de paz, apenas viu se confirmar sua visão de mundo. Ben-Ami, por sua vez, afirma que o primeiro-ministro foi no processo de paz mais longe do que qualquer outro líder anterior, e foi eventualmente derrotado devido à fragilidade do apoio político em Israel e à falta de incentivos que esperava receber do lado palestino a fim de legitimar sua iniciativa. Para Ben-Ami, Camp David não falhou devido à discussão sobre territórios, visto que em determinado momento, Israel se comprometeu a se retirar de 97% da Cisjordânia e da Faixa de Gaza e suas requisições de seguranças foram reduzidas aos “princípios mais básicos” (2006, p.248). O autor nota que, para Arafat, a terra importava menos do que questões simbólicas ou “valores islâmicos” como Jerusalém e a Esplanada das Mesquitas, além do “centro do caráter nacional palestino”, que são os refugiados (2008, p.249). Assim, Arafat teria simulado ser flexível quanto à questão do território para centralizar Jerusalém nas negociações e colocar todo o ônus pelo sucesso ou fracasso da cúpula sobre os israelenses. Para Ben-Ami, portanto, mais do que as terras, os refugiados, Jerusalém, e os “valores islâmicos” dos palestinos foram os obstáculos intransponíveis que impediram um acordo em Camp David (2006, p.249).

O ponto central do fracasso da atuação dos palestinos em Camp David para Ben-Ami foi não elaborar contrapropostas viáveis no lugar de apenas rejeitar as propostas israelenses. A intenção dos israelenses, nos quais o autor se inclui, foi impedir o declínio do processo de Oslo e o caminho até uma possível guerra generalizada, visto que a devolução de territórios, a seu ver, não havia produzido nenhum progresso em direção à paz. Seria injusto afirmar, portanto, que a abordagem de “tudo ou nada” de Ehud Barak tenha representado um caminho que resultaria necessariamente em um acordo final ou em confronto. Tanto estadunidenses quanto israelenses tentaram desenvolver acordos parciais ou planos interinos na ocasião do fracasso da resolução de um acordo final, mas todos foram prontamente rejeitados pelos palestinos (BEN-AMI, 2006, p.255). Um acordo rubricado por Ehud Barak teria estabelecido fundamentos políticos e legais para um acordo de paz que nem a administração estadunidense nem a comunidade internacional poderiam ignorar. Independente do quão fragilizado se encontrava o governo Barak e das disputas internas, uma nova administração israelense teria dificuldades em passar por cima de um acordo histórico com os palestinos sobre as questões

mais centrais do conflito (2006, p.281). Assim, percebe-se que Ben-Ami adota um tom muito menos crítico a Ehud Barak em relação aos demais autores. A principal causa do fracasso de todo o processo de paz teria sido a intransigência de Yasser Arafat. Uma proposta razoável estava posta na mesa de negociações e, se um acordo não fosse fechado naquele momento, tanto palestinos quanto israelenses seriam “[...] alçados num plano de declínio econômico, violência e desespero” (2006, p.277).

Na opinião de Ben-Ami, a comunidade internacional sempre deu aos palestinos a sensação de que tinham direito a esperar mais da outra parte e, portanto, a evitar tomar qualquer decisão. O apoio internacional teria sido frequentemente interpretado pelos palestinos como um “encorajamento a persistir em sua incapacidade de tomar medidas e continuar a pressionar a opinião pública mundial contra Israel” (2006, p.278). Ben-Ami ainda estende sua crítica ao posicionamento da liderança palestina: os líderes teriam falhado com seu povo na criação de um caráter (*ethos*) nacional que os permitiria assumir um compromisso razoável. Segundo o autor, o movimento nacional palestino

[...] has been more about vindication and justice than about finding a solution. It therefore never possessed the capacity to make a positive decision. Seen from the perspective of the Palestinian tragedy of refugeeism, the loss of a homeland, long years of dispossession, homelessness and exile, and the deprivation of personal and national rights, the Palestinian ethos of vindication is fully understandable. However, peace is frequently not about justice but about stability (BEN-AMI, 2006, p. 279).

Teriam faltado aos palestinos “respostas realistas às condições históricas em que se encontravam,” e não foram capazes de desenvolver um caráter (*ethos*) de democracia, de sociedade civil, e de desenvolvimento econômico e educação. Em seu lugar, criou-se uma “essência nacional negativa, baseada no confronto” (BEN-AMI, 2006, p.279-280). Outra questão com a qual Arafat se mostrou incapaz de lidar foi o grande obstáculo da rivalidade e disputa interna pela sucessão da liderança palestina, em um momento único em que o governo israelense se mostrava pronto para negociar. Ben-Ami faz uma constatação: tanto para israelenses quanto para palestinos, “[...] a guerra é coesiva, enquanto a paz está fadada a dividir a nação” (2006, p.280). A paz segundo os termos israelenses poderia significar para Arafat uma guerra civil, frente à oposição radical do Hamas e Jihad Islâmica, e o líder da OLP compreendia essa situação. Um acordo aceitável para o Hamas não poderia ser aceito por Israel, da mesma forma como uma proposta realizada pela direita israelense não seria o que os palestinos esperariam apoiar. Dessa forma, o regime autocrático de Arafat afetou diretamente sua capacidade de se comprometer com a paz, pois a instabilidade interna palestina gerada

pela falta de representatividade democrática poderia minar seu próprio governo.

Benny Morris sustenta a mesma posição de Ben-Ami no que se refere à atuação de Arafat no processo de paz: os palestinos foram responsáveis por desperdiçar uma chance única e histórica de concretizar suas ambições nacionais de estabelecer um Estado próprio e relações pacíficas com Israel quando recusaram o amplo e abrangente acordo de Camp David. Morris afirma que enquanto a direita teve seu papel no fracasso do Oslo, os verdadeiros responsáveis por ele foram os palestinos da OLP, que falharam em conter o terrorismo praticado pelos opositores e, conseqüentemente, conduziram a direita israelense ao poder (2001, p.634-640). Para Arafat, conseguir a aprovação dos acordos era uma tarefa mais complexa, visto que muitos palestinos consideraram Oslo como uma desistência, com Jerusalém Oriental nas mãos israelenses, a manutenção dos assentamentos e do controle militar de Israel sobre a Cisjordânia e sobre as fronteiras com a Jordânia e o Egito.³³ Portanto, toda a habilidade política de Arafat era necessária para superar a oposição interna, tanto de membros de seu próprio partido Fatah' como opositores seculares e islâmicos. Morris diz que o líder da OLP, na tentativa de evitar uma guerra civil palestina, absteve-se de tentar refrear a violência fundamentalista contra o processo de paz. De seu ponto de vista, os ataques poderiam também pressionar Israel a acelerar sua retirada dos TPO, enquanto a OLP manteria sua imagem moderada e diplomática. De maneira geral, a inabilidade ou falta de vontade de Arafat de conter o terrorismo, parcialmente originado nos enclaves sob sua responsabilidade, claramente contrariavam o “espírito dos acordos de Oslo”³⁴ (MORRIS, 2001, p.627).

De acordo com Ahmad Qurei, após o fracasso de Camp David, teve início uma campanha da mídia internacional para atribuir a culpa pelo insucesso do processo de paz aos palestinos. A principal alegação feita pelos israelenses e endossada pelos Estados Unidos e pela mídia internacional foi a de que os palestinos teriam sabotado as negociações ao recusar uma “oferta generosa sem precedentes”, o que lhes forçou adotar uma posição defensiva (QUREI, 2008, p. 262). As considerações sobre Camp David e o processo de paz feitas por Qurei, no entanto, revelam o contrário. O autor diz: “Como sabemos, o fracasso é órfão,

³³ Para Morris, a inflexibilidade israelense em tratar de certas questões políticas e de segurança (Jerusalém, assentamentos, cruzamento de fronteiras) se devia parcialmente ao temor de Rabin de uma opinião pública desfavorável e pela fragilidade de sua maioria no parlamento (Knesset). (MORRIS, 2001, p. 620).

³⁴ Benny Morris afirma que Israel também violou inúmeros termos e certamente agiu de maneira contrária a esse espírito: o Estado continuou a construção de assentamentos ao redor de Jerusalém Oriental como forma de criar uma nova realidade antes das negociações para uma solução permanente, não ativou uma passagem segura entre Gaza e Cisjordânia, não libertou todos os prisioneiros palestinos que se comprometera a libertar, e pausou repetidas vezes a retirada de tropas militares dos territórios palestinos com as quais já havia se comprometido, como resposta à ataques terroristas. (MORRIS, 2001, p.627).

enquanto o sucesso é um filho reivindicado por muitos pais” (2008, p.272). Devido à fidelidade a seus princípios e reivindicações nacionais, de fato os palestinos não puderam responder a oferta de Barak ou apresentar contrapropostas, pois o esperado de sua parte era um comprometimento que não estavam dispostos a assumir. A delegação palestina havia chegado em Camp David seguindo um novo princípio, de que Oslo já havia incorporado o máximo de concessões que estavam preparados para fazer. Em sua visão, os palestinos foram a parte que fez concessões durante todo o processo de paz. Nessa ocasião, os israelenses nunca ofereceram uma proposta real e concreta à delegação palestina, e suas ideias não foram nem mesmo redigidas formalmente em papel (2008, p. 267). Para Qurie, o fracasso de Camp David foi atribuído aos palestinos devido a uma visão tipicamente israelense em relação a eles, de que são “[...] inextricavelmente ligados ao terrorismo, indignos de um tratamento igualitário e inimigos irreconciliáveis do Estado de Israel, em cujas intenções não se pode ser confiar” (2008, p.273). Essa foi a visão que Barak apresentou e que regeu sua conduta durante as conversas de Camp David. O acordo oferecido pelo primeiro-ministro israelense teria levado à manutenção do controle israelense sobre os palestinos, e nada do proposto poderia servir como base para um acordo final e abrangente que garantiria o estabelecimento de um Estado palestino viável. Qurie afirma que “caso tivéssemos aceitado, nós apenas teríamos dado nosso aval à perpetuação da ocupação de Israel de nossa terra, agora e no futuro” (2008, p.275). Embora a opinião pública internacional tenha endossado o mito da generosidade israelense, em seu tempo, para Qurie, essas memórias falsas desaparecerão.

Benny Morris afirma que a resposta real dos palestinos à proposta de paz de Barak em Camp David não foi o imbróglio diplomático, mas a deflagração da Segunda Intifada em 2000. O autor relata que

[...] throughout the West Bank and Gaza, demonstrators (most of them youngsters) clashed with Israeli troops at roadblocks and positions on the edges of the Palestinian-ruled towns and along Israeli-patrolled roads. Within hours, Palestinian Authority (PA) radio and television stations joined in with flagrant anti-Israeli (and occasionally anti-Semitic) incitement. PA leaders fanned the flames with talk of ‘marching on Jerusalem’ and calls for a Jihad. The new Intifada had begun (MORRIS, 2001, p.660).

Morris aponta que, dessa vez, o movimento era diferente da última Intifada da década de 1980, pelo menos em dois aspectos: primeiro, nos primeiros dias dos conflitos, protestantes que jogavam pedras foram acompanhados por homens da segurança palestina, que usavam armamentos leves contra os israelenses; segundo, dessa vez a minoria árabe de Israel se uniu ao movimento. A causa de seu descontentamento está em sua história de cinquenta e dois anos de discriminação e marginalização dentro da sociedade israelense, e a participação nos

confrontos ao menos ajudaria os palestinos de Gaza e Cisjordânia em sua luta contra Israel, e em sua luta por alguma “autonomia territorial” dentro de Israel (MORRIS, 2001, p.662). A leitura feita pelos israelenses era de que a liderança palestina havia visto na Intifada uma oportunidade para controlar sua população e, assim, melhorar sua posição nas negociações com Israel, mas Morris discorda³⁵, pois, a Autoridade Palestina era vista como despótica e corrupta por alguns, e, em diversas formas, colaboracionistas com o Estado de Israel. As ações de Barak também certamente contribuíram para o clima de revolta palestina, visto que sua administração havia aprovado repetidas ampliações nos assentamentos que já existiam na Cisjordânia. Assim, a deflagração do movimento teria ocorrido muito mais devido à história, às condições dos palestinos, e ao processo de paz. Em sua campanha contra Oslo, os palestinos teriam lançado uma “mini-guerra” contra o Estado judaico, como se os oito anos de processo de paz e diálogo não tivessem ocorrido. Na ausência de um “parceiro para a paz”, portanto, o breve governo de Ehud Barak se desfez e a direita retornou ao poder, dessa vez sob Ariel Sharon. Na análise de Morris,

Much as Arafat had won the 1996 elections for Netanyahu against Peres, by allowing the dispatch into Tel Aviv and Jerusalem of Hamas and Islamic Jihad suicide bombers, so he won the election for Sharon on February 6, 2001. Again, it was Arab violence that persuaded the Israeli middle-of-the-road swing vote to move to the right because of the enhanced personal security that it promised. It was a one-issue election, dominated by Arafat's rejection of the Clinton-Barak proposals and by the Intifada, which was seen as the Palestinian response to these proposals. Moreover, the violence in the territories had spread into Israel by inciting the until-then dormant Arab minority to massive demonstrations and violence of its own. The Israeli public responded by throwing out Barak, a leader of vision and tremendous courage [...] (2001, p.673)

Assim como Morris, Ben-Ami afirma que a Intifada teve início a partir da frustração acumulada das massas palestinas perante o colossal fracasso do processo de paz em oferecê-las uma vida de dignidade e bem-estar, além do descontentamento com a incompetência e a corrupção praticada por seus próprios líderes na Autoridade Nacional Palestina. Dessa forma, Ben-Ami conclui que a criação da entidade não eliminou o caráter revolucionário do movimento nacional palestino (2006, p.264). Embora não tenha começado dessa maneira, para o autor o levante eventualmente levou a uma tentativa de forçar Israel a oferecer um acordo melhor do que havia proposto em Camp David. Ben-Ami diz ainda que foi a retirada

³⁵ Os serviços de inteligência israelense e “ocidentais” debatiam se Arafat estaria dirigindo a rebelião palestina ou apenas seguindo seu curso, por escolha ou por incapacidade de controlar sua população. Na ocasião em que o líder da OLP pedia por um cessar-fogo, a intensidade da violência diminuía por um dia ou dois, indicando que Arafat possuía certo nível de controle sobre a Intifada, porém, provavelmente, seria incapaz de encerrá-la por completo caso quisesse. (MORRIS, 2001, p.666).

das tropas israelenses do Líbano em 2000 que serviu como maior incentivo para a Intifada no mesmo ano. Em Camp David, ou talvez mesmo até antes, Arafat chegou à decisão de que se caso a cúpula falhasse, ele seguiria o caminho de seus “discípulos” do Hezbollah³⁶. No entanto, Arafat não poderia nunca alcançar o mesmo resultado, pois, no caso libanês, a retirada de Israel para a fronteira internacional foi atingível porque coincidia com os interesses praticamente da totalidade da sociedade israelense. Pesquisas de opinião mostraram que, dois anos após a Intifada, 20% dos israelenses acreditavam que nem mesmo a assinatura de um acordo de paz com os palestinos traria o fim da violência e do conflito (BEN-AMI, 2006, p.268). Assim, na visão de Ben-Ami e de Morris, Ehud Barak sofreu a maior derrota eleitoral em Israel porque os eleitores israelenses viram a Intifada como a contraproposta de Arafat à iniciativa de paz israelense. Ben-Ami corrige Bill Clinton quando teria afirmado, antes do início de Camp David, que o fracasso da cúpula iria “matar Oslo”. O presidente deveria ter entendido, que “os palestinos, conjuntamente com os israelenses, já o haviam matado” (2006, p.254).

Para Avi Shlaim, Arafat não via contradição entre a Intifada e a continuação das conversas de paz. O líder da OLP esperava que o levante palestino pudesse ajudá-lo a pressionar os israelenses nas negociações. Para o autor, a luta passou a intercalar com “poucas doses de diplomacia ineficaz”. Em relação ao episódio, Shlaim lamenta:

The move from rocks to rifles on the Palestinian side and the resort to rockets, tanks and attack helicopters by the Israelis drove the death toll inexorably upwards. As so often in the past, the sound of gunfire drowned the dialogue of the diplomats. Violence is, of course, no stranger to the region (SHLAIM, 2005, p.258).

Ahmad Qurei, por sua vez, rejeita a ideia de que a Segunda Intifada foi um plano premeditado pelos palestinos. Para ele, o levante foi uma ocasião em que os palestinos se manifestaram contra a ocupação e ao impasse no processo de paz. A Intifada foi uma reação popular ao fracasso de Camp David em produzir uma solução duradoura para os problemas da região. Para Qurei, o povo “[...] mais uma vez mostrou sua firmeza e determinação para exigir seus direitos legítimos de defender sua terra e salvaguardar seus lugares sagrados” (QURIE, 2008, p.263-264).

A partir da argumentação levantada pelos autores mencionados acima, é possível observarmos que suas posições quanto ao responsável pelo fracasso do processo de Oslo são

³⁶ Aqui Ben-Ami se refere ao partido islâmico libanês que se posiciona contrário ao Estado de Israel. Na visão do autor, a retirada das tropas israelenses do sul do Líbano em 2000 constrangeu o líder palestino, que ainda negociava suas fronteiras, enquanto as guerrilhas do Hizbollah fizeram Israel retroceder à fronteira internacional com o Líbano. (BEN-AMI, 2006, p. 265).

variadas. Tanto Shlomo Ben-Ami como Benny Morris acreditam que o processo de paz não tenha sido bem sucedido devido à postura adotada por Yasser Arafat durante as negociações. A motivação, no entanto, varia: enquanto Ben-Ami critica o autoritarismo e intransigência de Arafat na condução da causa palestina nas conversas, Morris foca sua crítica no fato de Arafat ter sido incapaz (deliberadamente ou não) de controlar a oposição palestina que praticava atentados contra alvos israelenses. Assim, para Morris, o andamento do processo de paz foi interrompido pela direita israelense, no entanto, a responsabilidade de suas políticas contrárias a Oslo pertence aos grupos fundamentalistas palestinos. Ahmad Qurie defende a assinatura dos Acordos de Oslo e afirma que os governos israelenses de Netanyahu e Ehud Barak não conduziram o processo de paz com o comprometimento e a dedicação pessoal que foram empregados por Yitzhak Rabin e Shimon Peres. De forma geral, a “parceria” estabelecida com os trabalhistas em 1993 havia cessado e os governos seguintes não se mostraram dispostos a realizar mais concessões ou ceder maior autonomia aos palestinos, o que resultou no fracasso de Oslo. É interessante notar que a visão do ex-ministro palestino varia da interpretação de Ben-Ami, embora tenham participado em muitas ocasiões das mesmas rodadas de conversa em Camp David. Ambos consideram que o governo direitista de Benjamin Netanyahu prejudicou o processo de paz. Por outro lado, o principal ponto de oposição entre Ben-Ami e Qurie é centrado na figura de Yasser Arafat, visto como o responsável pelo fracasso total do processo pelo israelense, e adorado como um líder político sábio e determinado pelo palestino³⁷. Para Avi Shlaim, o fato de que os acordos não mencionaram pontos-chave do conflito ou o recurso palestino à violência como forma de resistência seriam possíveis justificativas pelo fracasso de Oslo. No entanto, para o autor, sua análise sobre o processo de Oslo revela que a razão básica do fracasso do processo de paz em resolver o conflito foi Israel, sob a liderança do Likud, não ter cumprido com sua parte do acordo.

Apesar de diferirem quanto à responsabilidade sobre o insucesso do processo de paz, todos os autores partem do pressuposto de que Oslo foi um acordo que poderia resultar no fim do conflito caso seu processo de implementação não fosse minado. A seguir, veremos a argumentação de autores que consideram a própria concepção dos Acordos de Oslo o motivo do fracasso da resolução do conflito Israel-Palestina.

2.3.2 Oslo como um instrumento de dominação política

³⁷ Na dedicatória de seu livro, o autor se refere a Arafat como seu irmão, e descreve o líder palestino como um verdadeiro homem da paz, injustamente caluniado por seus inimigos em vida e em morte. (QURIE, 2008).

A linha interpretativa mais crítica ao processo de paz considera que, desde o início, não houve a intenção por parte dos israelenses de cumprir com seus termos, ou, ainda, que eles não se trataram de um processo de paz em si, mas de uma encenação para justificar um projeto de dominação política israelense e controle territorial dos palestinos que data do início da ocupação militar em 1967. Essa linha interpretativa de Oslo como um instrumento de subjugação política está diretamente relacionada ao processo de dependência econômica da parte mais fraca. Assim, também é possível extrapolar o campo geopolítico e analisar o processo de Oslo como um meio de implantação de um novo regime econômico no Oriente Médio.

Edward Said foi teórico literário e professor na Universidade de Columbia, e é considerado o mais célebre autor palestino a tratar de sua causa nacional. Para Said, a tragédia de seu povo consiste no fato de que, embora a paz não tenha sido alcançada de forma justa, houve uma grande celebração ocidental em relação ao que se optou por nomear processo de paz. Devido à ausência de vozes árabes sobre o processo de paz na grande mídia estadunidense, formou-se a concepção de que foi positivo. Said resolveu publicar a obra *Peace and its Discontents* (1996) como forma de incentivar que um público maior se informasse e escrevesse sobre o tema, pois o autor se considerava a única voz dissidente das celebrações acerca de Oslo nos primeiros anos do processo. O argumento de Said é o de que, desde as negociações secretas de Oslo até o acordo assinado entre israelenses e jordanianos em Washington em 1994, houve uma sucessão de capitulações dos árabes através das quais Israel pôde realizar todos os seus objetivos táticos e estratégicos às custas dos esforços nacionalistas palestinos (1996, p.xxv). O autor critica a sociedade árabe como um todo, por ter aceitado a *pax americana* imposta sobre o Oriente Médio sem uma participação significativa. Para ele, a exausta liderança palestina teria se deixado convencer de que apenas poderia haver a paz nos termos ditados por Israel e pelos Estados Unidos. (1996, p.xxvii) A posição adotada durante a Guerra do Golfo de 1990, a política desorientada e a má gestão dos recursos da OLP fizeram com que Yasser Arafat e seus conselheiros mais próximos aceitassem retroceder quanto a qualquer ambição nacional em nome da chamada “solução interina” proposta por israelenses e estadunidenses no início da década. Segundo as condições para as negociações de paz inéditas conduzidas pelos EUA em Madrid - chamadas por Said de “desastrosas” - os palestinos não obtiveram o reconhecimento de sua autodeterminação, nenhuma certeza de uma soberania futura, nenhum direito de representação e nenhuma menção a reparações (1996 p.xxviii). O acordo de Oslo (DOP), na análise de Said, foi ainda mais danoso às ambições nacionais palestinas:

For the first time in our history, our leadership had simply given up on self-determination, Jerusalem, and the refugees, allowing them to become part of an undetermined set of "final status negotiations." For the first time in our recent past, we accepted the division of our people-whose unity we had fought for as a national movement since 1948--into residents of the Occupied Territories and all the others, who happen today to constitute over 55 percent of the Palestinian population; they exist in another, lesser category not covered by the peace process. For the first time in the twentieth century, an anticolonial liberation movement had not only discarded its own considerable achievements but made an agreement to cooperate with a military occupation before that occupation had ended, and before even the government of Israel had admitted that it was in effect a government of military occupation (SAID, 1996, p.xxix)

O jornalista e professor palestino, Marwan Bishara propõe no livro *Palestina- Israel: a Paz ou o Apartheid* (2003) a releitura da DOP para compreender as origens dos obstáculos acumulados pelo processo de paz. O documento estabeleceu que qualquer divergência entre as partes negociantes deveria ser resolvida por um “comitê de ligação conjunto”, o que de fato conferia o poder de veto para Israel e facilitava a manutenção do *status quo* e da realidade da ocupação. O próprio termo, “ocupação”, considerado pelo autor preciso e legítimo na descrição da presença israelense nos territórios palestinos, está totalmente ausente do texto, assim como os assentamentos e as demais questões essenciais do conflito (BISHARA, 2003, p.63). Por ser a parte mais forte, Israel podia ditar o ritmo e o resultado do processo na falta da previsão de uma arbitragem internacional, como da Organização das Nações Unidas. Isso lhe permitia violar o processo de Oslo e permanecer em situação de impunidade. De forma geral, os acordos davam a Israel o direito de veto em todos os acertos políticos e econômicos, desde o número de membros a compor o Conselho Legislativo Palestino, até os impostos a serem taxados para a Autoridade Nacional. Todos os pontos de atribuição de responsabilidades a israelenses eram vagos e indefinidos, enquanto as obrigações palestinas eram minuciosamente detalhadas. Com o descumprimento de Oslo sendo promovido de forma impune, a cada cúpula convocada e um novo texto assinado a situação se deteriorava, pois, as condições eram violadas e novos acordos eram vistos como necessários para remediar o fracasso de seus antecessores. (BISHARA, 2003, p.66) Assim como Said, Marwan Bishara acredita que o processo de Oslo fez parte de uma encenação diplomática que causou boa repercussão na mídia internacional, porém, o suposto “sucesso” da via diplomática não representou a realidade política e socioeconômica do conflito.

Ilan Pappé é um historiador e professor israelense que mantém uma linha de pensamento próxima a de Said e a de Bishara. O autor afirma que Oslo serviu como um instrumento de submissão política palestina a Israel e como uma forma de prolongar e legitimar sua ocupação nos territórios. Pappé é conhecido na historiografia do conflito Israel-

Palestina por seu posicionamento fortemente crítico à postura dos sucessivos governos israelenses quanto a suas relações com os palestinos. Para Pappe, um observador mais cuidadoso facilmente notaria a “precariedade” do processo de paz: os documentos não acabam com o conflito, mas revelam sua verdadeira natureza. (2006, p.242) As questões consideradas de maior relevância para os palestinos remetem todas à criação de Israel em 1948, evento que resultou de muitas maneiras na construção de uma nova identidade palestina e sobre a qual se desenvolveu sua agenda nacional. A própria OLP teve suas origens na comunidade de refugiados da guerra de 1948, e sua razão de ser não esteve ligada apenas à ocupação militar israelense, que ocorreu depois, mas em desfazer os males causados pelo conflito desse ano. Os israelenses, porém, condicionaram a discussão dessas questões ao sucesso de uma implementação pacífica³⁸ dos acordos de Oslo, o que lhes garantia, ultimamente, uma possibilidade de veto quanto a esses temas. Enquanto os palestinos esperavam solucionar questões originadas em 1948, Israel apenas aceitou abordar questões geradas a partir de 1967. De acordo com Pappe,

This interim agreement was dictated by the Israelis, and tailored according to their perception of security. Moreover, it represented the Israeli conception of the conflict's nature and substance. The agreement dealt only with problems emanating from the 1967 war, as if that was the basis of the situation, and everything preceding it was irrelevant to a peaceful resolution of the conflict (PAPPE, 2006, p.242).

Palestinos aceitaram embarcar no processo de paz nesses termos, pois acreditavam que o sucesso do período interino levaria à futura resolução das questões de status permanente, inclusive os temas de Jerusalém, os refugiados e os assentamentos.

While the agreed interim phase contributed to ending Israeli control over the lives of a large number of Palestinians, it did not take the Palestinian perception of the conflict into account, or advance any solutions for the uprooted Palestinians who had lost their homeland in 1948. The Palestinian concession of accepting the Israeli demand to make 1967 the centre of the Oslo accord was buttressed by symbols of Palestinian sovereignty in every evacuated area, most importantly – and this went beyond symbolism – the recognition of the PLO's authority in these areas. (PAPPE, 2006, p.242).

As razões da sobrevivência do processo de Oslo, de acordo com Marwan Bishara, são três: em primeiro lugar, ele teve como base o escasso ponto de convergência entre as reivindicações mínimas dos palestinos e as exigências máximas dos israelenses; em segundo, ele foi mantido operante através de uma crescente pressão externa e internacional, em vez de progressos satisfatórios no campo das ações; por último, ele sobreviveu devido à esperança de

³⁸ Pacífica, nesse contexto, seria de modo a satisfazer a concepção israelense de segurança, submetendo a implantação dos acordos interinos ao monitoramento e execução por generais israelenses. (PAPPE, 2006, p. 242).

que haveria uma fase de negociações final a corrigir o fracasso dos acordos temporários (2003, p.66). De acordo com Bishara, a “ambiguidade construtiva”, ou seja, a construção do texto de modo vago e aberto a diferentes interpretações fez os palestinos acreditarem que poderiam aceitar o pouco que lhes era oferecido em nome da continuação do processo, para então resolver suas diferenças nas negociações de status final (2003, p.67) Assim, Arafat teria aderido ao processo de paz com a intenção de futuramente estabelecer um Estado palestino, porém sua prioridade em Oslo foi garantir o mínimo de soberania da OLP sobre os TPO.

Para Edward Said, o acordo de Gaza-Jericó em 1994 foi benéfico para a figura de Arafat por reatribuir a ele certo poder e autoridade, o que, em sua visão, poderia servir ao propósito do processo de paz, porém não aos interesses palestinos (1996, xxxii). Said é crítico da centralização da estrutura política nacional na figura de Arafat e da postura autoritária assumida pelo líder da OLP diante da pequena autonomia delegada aos palestinos. Enquanto Arafat se declarou “frustrado e humilhado” com o processo de paz na mídia internacional, ele mesmo foi o responsável pela assinatura de todos os acordos com Israel. Said relata que

Well-meaning critics have suggested to me that I have made my critique of the Palestinian scene too personal, and that I have unfairly concentrated on the personality and indeed the person of Yasir Arafat. Partly because of our history of being colonized, our tragedy as a people and as a movement is that we have few institutions, no civil society, no properly constituted process of accountability and redress. What we have instead is an all-powerful ruler who survives despite a seemingly unending record of failure. The major benefit of the Gaza-Jericho agreement is that it restored Arafat and a small band of cronies to relative power and authority; this may serve the peculiar purposes of the ‘peace process’, but it does not serve Palestinian interests (SAID, 1996, p. xxxii).

A presença de Arafat na liderança política palestina representou a durabilidade de um acordo que garantiu sua dependência e subserviência, tornando-o essencial para Israel, Estados Unidos e para os europeus - daí o forte apoio internacional aos acordos. Após trabalhosamente construir a unidade dos palestinos, tanto da diáspora, como os 800 mil palestinos cidadãos de Israel e residentes dos TPO, em 1993 a OLP aceitou a denominação proposta por Israel dos palestinos como aqueles exclusivamente residentes de Gaza e Cisjordânia, e, ao assinar a Declaração de Princípios, acabou com a unidade de seu movimento nacional (SAID, 1996, p.156). Arafat desmembrou a OLP, a única organização tida pelos palestinos da diáspora como um meio para representar suas aspirações nacionais. De acordo com Said, a OLP claramente

[...] has transformed itself from a national liberation movement into a kind of small-town government, with the same handful of people still in command. PLO offices abroad-all of them the result of years of costly struggle whereby the Palestinian people earned the right to represent themselves themselves-are being deliberately neglected, closed, or sold off (SAID, 1996, p.4).

Said considera que a Autoridade Palestina de Arafat se transformou numa espécie de “governo de Vichy” dos palestinos, em comparação ao regime colaboracionista implantado no norte da França quando da invasão alemã nazista no país em 1940 (1996, p.159). Ao se deixar hipnotizar com o título de presidente e assumir um papel de liderança forte capaz de jogar “o jogo das nações” perante o mundo, Arafat acabou por deixar de lado o fato de que seu povo permaneceu desprovido de Estado, de poder ou soberania que justificassem essa imagem (SAID, 2005, p.190). Said denomina o conquistado pelos palestinos Oslo II como “uma série de responsabilidades municipais em bantustões dominados por fora por Israel”, enquanto israelenses obtiveram o consentimento oficial palestino para uma ocupação contínua. (1996, p.147). Assim, ter realizado nenhuma negociação ou acordo teria sido melhor do que o determinado até então, pois, política e economicamente, os efeitos do que fora acordado foram desastrosos³⁹.

Na análise de Marwan Bishara, o maior embuste do processo de paz foi a oferta de Barak feita em julho de 2000 em Camp David. Isso, pois, a oferta não se tratou de uma proposta generosa, já que não oferecia nenhuma opção realista: ou palestinos aceitavam a anexação dos assentamentos, a renúncia ao direito de retorno dos 3,7 milhões de refugiados e o abandono de seus símbolos religiosos e nacionais em Jerusalém, ou permaneciam sob ocupação israelense. A iniciativa estaria inevitavelmente fracassada por se tratar de uma cúpula “sem preparação, destinada a solucionar em poucos dias, em um retiro presidencial longínquo, um conflito que dura mais de meio século” e por não se basear em nenhuma referência legal ou internacional, contando apenas com a boa vontade de Bill Clinton (BISHARA, 2003, p.62). Ehud Barak pode ter sido o responsável por rejeitar as exigências básicas palestinas em Camp David, porém, sua postura refletiu o pensamento da totalidade da classe política de Israel. Para Bishara, era evidente que havia um consenso nacional que visava manter o controle sobre os palestinos e não autorizar sua autodeterminação se não numa situação de dependência em relação a Israel. O autor afirma que

A Palestina surgiu, uma vez mais, como um problema existencial fundamental para

³⁹ Said aponta que não havia passagem livre entre Gaza e Jericó, Jerusalém se encontrava fechada para os habitantes árabes da Cisjordânia, e aqueles dentro da cidade se encontravam em meio a um processo de transformação social de seu ambiente com a construção de novas unidades habitacionais para colonos judeus – 1126 unidades foram construídas no primeiro trimestre de 1995, em contraste com as 324 unidades estabelecidas em todo o ano anterior. Nas palavras do autor, nada foi feito para prevenir a deliberada transformação de uma cidade árabe em uma judaica. O tráfego de produtos entre Gaza e Cisjordânia passava pela inspeção israelense, o que atrasava e encarecia o processo, de forma a inviabilizar o comércio entre as áreas. A eleição de membros para o Conselho Legislativo palestino ou qualquer decisão tomada por ele também estariam sujeitos ao veto israelense. Said afirma que tais condições eram propositais, a fim de que Israel pudesse manter o controle da economia e futuro processo político palestinos. (SAID, 1996, p.151).

os israelenses, que vêem o conflito com os palestinos como um jogo de vasos comunicantes: todo ganho dos palestinos é visto pelos israelenses como uma perda para eles próprios, e vice-versa. Nessas condições, a concepção que têm os israelenses da coexistência é, na realidade, a de uma ‘supraexistência’. Se essa lógica perdurar, nenhum processo diplomático poderá trazer a paz e a estabilidade (BISHARA, 2003, p. 46).

Para Said, a Ehud Barak interessava apenas fechar um acordo para que terminasse o conflito com a garantia de os palestinos abrissem mão de suas reivindicações em relação a Israel, sobretudo o direito de retorno dos refugiados. Embora grande parte da historiografia tenha considerado a proposta feita por Barak uma “oferta generosa”, Said diz que não se pode considerá-la nem uma oferta, nem generosa, por não ter nem se aproximado do que as aspirações legítimas nacionais palestinas requisitavam (2005, p.88). O discurso de que o lado israelense fizera uma proposta irrecusável e o fracasso dessas negociações teria sido exclusivamente resultado da intransigência de Yasser Arafat foi reforçado pelo próprio Clinton – chamado por pelo autor de “sionista oportunista” - que se declarou desapontado com a posição palestina (2005, p.88). Na visão do autor, houve uma falta de tentativa da representação palestina de divulgar sua própria versão do debate, o que garantiu a simpatia pública a Israel. A mesma falha na preocupação em defender sua imagem ocorreu durante a Segunda Intifada. Na ocasião, Said afirma que os palestinos pagaram o “preço de Oslo”, que os deixou com “pedaços de terra sem coerência e continuidade, instituições de segurança formuladas para garantir sua subserviência a Israel, e uma vida empobrecida para que o Estado judaico pudesse prosperar” (2005, p.165).

Os termos “processo de paz” e “terrorismo” passaram a ser utilizados sem referência, e o confisco de terras passou a ser visto como parte constitutiva do processo bilateral. O que Said chama de “fraude de Oslo” foi impingida pelos Estados Unidos ao mundo como um processo de paz bem-sucedido, apesar de Israel ter aberto mão de apenas 18% da Cisjordânia e 60% de Gaza, e apesar da realidade em que palestinos resistem contra uma sistemática opressão militar ser televisionada como um confronto entre partes providas de poder de maneiras iguais. (SAID, 2005, 163). A imagem passada é a de que israelenses lutavam por suas vidas, no lugar de manter seus assentamentos e bases militares nos TPO. Os acontecimentos durante a Segunda Intifada foram facilmente reduzidos a terrorismo tanto no discurso oficial israelense, quanto em sua transmissão pela mídia internacional, sobretudo dos Estados Unidos. Para Said, no entanto, “ [...] há mais no mundo do que terror: há política, e luta, e história, e injustiça, e sim, há terror de Estado também. ” (2005, p 162).

Do ponto de vista de Marwan Bishara, um ultimato como o de Camp David só

poderia ter duas consequências: a resolução do conflito, já descartada, ou a explosão de uma nova Intifada. Para Bishara, “lamentavelmente, a violência parece ser necessária para se chegar a um resultado, como em qualquer processo de descolonização” (2003, p.45). A rebelião palestina obviamente tinha um objetivo político, o de exceder Oslo e reivindicar a independência nacional e o fim da ocupação. A Intifada mostrou que qualquer iniciativa de paz deveria propor a retirada das colônias judaicas na Cisjordânia, mantendo de forma exclusiva, eventualmente, aquelas localizadas ao longo da chamada Linha Verde⁴⁰, que não representavam mais do que 5% do território palestino (BISHARA, 2003,p.45). Se a Intifada explodiu logo após um impasse nas negociações de paz, suas origens remontam à ocupação e à fraqueza do processo de Oslo, que supostamente deveria dar fim a um século de conflito. Enquanto a Primeira Intifada foi desencadeada pela ocupação militar israelense e pela repressão direta, para o autor a segunda ocorreu como consequência do “processo de paz”. Enquanto Israel esperava que a ANP criasse uma espécie de zona de segurança, para o autor:

É evidente que, mesmo que essa manobra tenha durado por um certo tempo, não basta substituir um soldado israelense por um policial palestino para assegurar a paz ou a estabilidade nos territórios ocupados. A Segunda Intifada pôs fim à ilusão dos acordos de Oslo. (BISHARA, 2003, p. 44)

De forma geral, o processo de Oslo foi uma farsa, e reduziu a justa e dramática causa palestina a uma “tramoia imobiliária” (BISHARA, 2003, p.171). Mesmo aclamado como um sucesso na arena diplomática, o processo se tratou de um fracasso total do ponto de vista de qualquer norma internacional para a resolução de conflitos. Israel falhou em cumprir com cerca de sessenta e cinco resoluções do Conselho de Segurança da ONU que condenavam sua política de assentamento, enquanto em outras regiões do mundo, o peso das decisões do Conselho se fez valer por meio de operações militares ou de sanções econômicas. Estados Unidos e Europa se recusam continuamente a interferir na violação israelense do direito internacional e de valores universais (2003, p.172). Sobre a falta de ação da comunidade internacional sobre as inúmeras violações israelenses, Bishara afirma que

Com a anuência e financiamento de instituições ocidentais, Israel retalhou a Palestina em bantustões, referidos no jargão diplomático alfabético como áreas A B, C, H1 e H2. Nesse meio tempo, com a ajuda da comunidade internacional, Kosovo, Timor Leste e outros países conquistaram o direito à autodeterminação como Estados independentes. Mas os palestinos ainda estavam sob domínio israelense ao cabo de 35 anos de ocupação. Enquanto os refugiados de diversas regiões do mundo tomavam o caminho de volta pra casa, seus homólogos da Cisjordânia e de Gaza arrastavam a existência em seus acampamentos sob bombardeios israelenses

⁴⁰ A Linha Verde foi estabelecida com o armistício que seguiu a Guerra de 1948, e estabelecia as fronteiras entre o recém-criado Estado de Israel com os países vizinhos, incluindo a Cisjordânia e Gaza, ocupados pela Jordânia e Egito, respectivamente. A Linha Verde serve hoje como referência da delimitação inicial do território de um Estado palestino antes da invasão israelense dessas áreas em 1967.

(BISHARA, 2003, p. 172).

O estabelecimento de um Estado palestino, que preveja a retirada de todos os soldados e colonos israelenses para que palestinos possam exercer seu direito à autodeterminação, é o único resultado possível de uma solução justa e viável do conflito para o autor (2003, p.177). Assim, um novo processo de paz precisa contar com a justiça e o direito internacionais em vez do equilíbrio de poder, e de um modo de garantir sua implementação. As reivindicações palestinas nas negociações provêm da exigência de aplicação das resoluções internacionais, enquanto as chamadas “linhas vermelhas” israelenses, os pontos que considera inegociáveis nas conversas de paz, estão em violação direta do direito internacional. Para servir à causa da descolonização, a imunidade israelense garantida pelos EUA no Conselho de Segurança deve ser suspensa. Para Bishara, garantir o exercício da autodeterminação nacional palestina é a única forma de se alcançar uma reconciliação histórica entre os dois povos.

Na interpretação de Bishara, nenhum governo israelense, independentemente de sua orientação política, pretendeu compartilhar o território com os palestinos como um povo igual, ou como uma nação com aspirações à autodeterminação dentro de sua própria terra. Considerando o cenário global, nenhuma liderança israelense sofreu pressão para de fato fazê-lo, pois, Israel age com total impunidade na comunidade internacional, especialmente depois de se comprometer com os acordos de Oslo. De acordo com o autor, os israelenses apenas estariam prontos para aceitar um Estado palestino dependente de Israel e comprometido em termos de soberania, produto da “generosidade” e de “dolorosas concessões” feitas por eles, em vez do reconhecer o direito histórico e legítimo do povo palestino à terra (2003, p.177.). Said compartilha da visão de Bishara de que as únicas negociações válidas seriam aquelas que partem do princípio da retirada militar israelense completa, ao contrário do ocorrido em Oslo, quando se debateu quais pequenos pedaços de terra Israel estaria disposto a ceder. Para Said, “[...] nada pode ceder um poder conquistador e vândalo, a não ser devolver o que não lhe pertence e assumir a responsabilidade” (2005, p.167). Para ele, qualquer acordo a ser feito entre israelenses e palestinos a partir da ocorrência da Segunda Intifada deve levar em conta a gravidade da destruição imposta por Israel sobre a população palestina, sem perdoar a ocupação, assim como feito em Oslo. Da mesma forma, os palestinos devem reeleger novos negociadores e representantes. Já houve demasiado derramamento de sangue e violência para se retornar ao modelo de negociações de Oslo, patrocinado pelo “mais tendencioso patrocinador honesto de todos”, os Estados Unidos (2005 p. 166). Quaisquer negociações que não se baseiem na história, a partir da participação de um grupo de historiadores, geógrafos e

economistas, não devem ser levadas em consideração.

Aos palestinos, Said conclui, foi dado um “reino de ilusões”, em que cantões fracionados formavam uma entidade governável e a subserviência consistia em autodeterminação (1996, p.148). Os palestinos passaram a ser um “povo órfão”, desunido e desprovido de representatividade política, visto que o autor considera Arafat corrupto e não vê o Hamas e a Jihad Islâmica como alternativas (1996, p.161). Said afirma acreditar na reconciliação entre os povos, porém, ela não pode ser imposta e não ocorrerá entre sociedades e culturas em grande desigualdade em termos de poder. A forma de reconciliação que pode trazer a paz apenas pode ser realizada entre parceiros iguais e coesos em seu interior. Para ele, a paz

[...] really means peace between equals; it means freedom and equality for both peoples, not just one, nor peace for one as a lesser appendage to the other, who has full rights and security. Above all it means understanding the coherence and integrity of our own history as Palestinians and Arabs. The Zionist movement (though not every Israeli or every Jew) has always falsified our history, and a major part of our struggle has been to disprove the myths of our absence and of our non-independence. We acquired a modern political identity by virtue of that struggle, which is very far from over. Today our sense of our own history and past should be fuller, more critical, more insightful, not less. Above all, it should not be written by us, not the American Secretary of State, nor the Israeli government (SAID, 1996, p.25).

Ainda segundo o autor, o processo de paz precisa ser desmistificado, pois não se trata de uma região geográfica qualquer – é o local com maior significado religioso, histórico e cultural do que qualquer outro no mundo, onde dois povos vivem inextricavelmente ligados (SAID, 1996, p.163). Para Said, não há alternativa a não ser ver as duas comunidades como iguais em direitos e expectativas e repensar totalmente o processo de paz conduzido pelos Estados Unidos a partir dessa premissa, pois, conforme o autor previu ainda em 1995, o processo de paz poderia resistir ao tempo.

É possível interpretar os Acordos de Oslo não apenas como um instrumento de dominação política, mas também de imposição econômica de Israel sobre os palestinos. Said afirma que “[...] existe uma política israelense cínica de permitir que Arafat se torne um pequeno ditador na medida em que for consistente com seus próprios interesses” (1996, p.157). O partido Fatah passou a atuar como seu braço armado através dos territórios, onde governava unilateralmente, na ausência de leis reais ou constituição. Os dezoito ministros de sua administração dependiam dele para o repasse de verbas e sua própria existência política, e Arafat possuía a liberdade para realizar os gastos vindos de doações e do repasse de impostos coletados por Israel para a ANP da forma que desejava, restando pouco para serviços de

saúde, empregos e melhorias gerais da infraestrutura básica. Seu pacto com Israel criou um modelo econômico palestino fortemente dependente da economia israelense por tempo indeterminado⁴¹. Bishara, por sua vez, afirma que os EUA tem responsabilidade essencial pelo fracasso que constituiu o processo de paz: “Washington manipulou e forçou os palestinos a aceitarem as imposições israelenses, etapa após etapa, apoiando o seu aliado, o Estado israelense, em prejuízo de seu “parceiro” palestino”. (2003, p. 26). Como forma de conter o descontentamento palestino, Bill Clinton teria assegurado no momento da assinatura dos acordos que ajuda econômica fosse repassada para a OLP pela comunidade internacional, porém, na prática o repasse internacional não resultou em uma melhora significativa na economia palestina.⁴² Os israelenses, por outro lado, teriam se beneficiado das novas relações econômicas impostas pelos acordos e do resultado do fim do boicote imposto aos países árabes. Dessa forma, para Marwan Bishara, o processo de Oslo nada mais foi do que uma série de acordos deliberadamente vagos e ambíguos que fortaleceram Israel em seu projeto colonialista sobre a terra da Palestina (2003, p.26). Para o autor, Oslo também foi um “documento econômico”; a importância dessa questão em Oslo é notável diante do fato de que os protocolos econômicos foram assinados antes mesmo do acordo de Gaza e Jericó de 1994 (2003, p.114). Relações econômicas saudáveis certamente contribuiriam para a estabilidade regional e os esforços de paz. Porém, segundo o processo de Oslo, não haverá independência tanto política quanto econômica para os palestinos. Isso, pois, ao mesmo tempo em que permitem que Israel imponha seus interesses sobre a liderança palestina, seus termos também servem como ferramenta de opressão e sujeição econômica, o que limita qualquer ação da Autoridade Palestina enquanto instituição autônoma.

A primeira observação que podemos fazer acerca da bibliografia apresentada acima é a de que não é possível separar os autores palestinos e israelenses em dois grupos homogêneos e distintos, pois seu posicionamento é extremamente variado e não determinado por sua origem ou nacionalidade. Os autores também nem sempre justificam e defendem seus próprios líderes políticos. Edward Said e Ilan Pappé são exemplos de autores críticos das medidas políticas de suas próprias lideranças, cuja conduta ao longo do processo de paz não

⁴¹ O autor afirma que a linha de condução do processo de paz buscou inicialmente isolar e pacificar os Estados árabes para que Israel pudesse, com menor nível de dependência do repasse dos Estados Unidos, estabelecer-se como o grande poder econômico e militar na região. (SAID, 1996, p.163).

⁴² De acordo com Bishara, a ajuda internacional à ANP atingiu o valor de 3 bilhões de dólares em sete anos. No entanto, segundo o Banco Mundial, esse repasse não resultou no progresso econômico palestino: pelo contrário, a situação econômica palestina nos territórios ocupados devido aos cercos impostos por Israel. A opinião ocidental teria sido intoxicada pelo sucesso diplomático de Oslo e não deu atenção ao nível de vida precário dos palestinos e sua taxa recorde de desemprego. (BISHARA, 2003, p.28).

consideraram adequada para a resolução final do conflito. Já os negociadores participantes do processo de paz, como no caso de Ahmad Qurie e Shlomo Ben-Ami, responsabilizam sua contraparte pela falta de comprometimento com a paz, e continuam a defender o posicionamento de suas próprias delegações. Partindo de paradigmas diferentes, os autores atribuem a responsabilidade pelo fracasso de Oslo tanto aos governos israelenses de Netanyahu e Barak – como no caso de Ilan Pappé, Marwan Bishara, Ahmad Qurie e Avi Shlaim – como à conduta adotada pelos palestinos da OLP durante as negociações de paz, sobretudo Yasser Arafat – como fazem Benny Morris, Shlomo Ben-Ami e Edward Said (o último, no caso, condena a decisão da própria adesão palestina aos acordos de paz).

Observa-se como único consenso entre os autores, por outro lado, o fato de que as negociações falharam em atingir o objetivo central descrito nos acordos, de se chegar a uma resolução permanente justa e satisfatória, tanto para palestino quanto para israelenses. O que é considerado como *justo*, no entanto, é passível de diferentes interpretações com base em visões divergentes sobre a natureza do conflito. Daí o fato de autores como Ben-Ami, Budd e Bishara destacarem que a ambiguidade dos termos presentes nos acordos facilitou sua assinatura, porém foi contraproducente quanto à sua aplicação, visto que cada lado aceitou embarcar no processo de paz a partir de concepções diferentes do que a própria *paz* significa.

Diante de concepções tão divergentes sobre a realidade do processo de paz, a leitura dos acordos de Oslo se mostra imprescindível. A seguir, propomos a análise do texto da Declaração de Princípios, a fim de avaliar o que foi previsto por israelenses, palestinos e noruegueses como caminho para o estabelecimento da paz na região.

2.4 Análise da Declaração de Princípios (DOP)

A DOP foi selecionada por ter sido o primeiro documento assinado e ter estabelecido os princípios básicos que serviriam de ponto de partida para todo o processo de paz e para a escrita dos demais acordos. O documento foi redigido de maneira secreta por delegados israelenses e palestinos reunidos em Oslo, sob os auspícios do alto escalão político norueguês. Como forma de facilitar o entendimento entre os negociadores, a DOP foi concebida apenas como uma referência a partir da qual as negociações entre israelenses e palestinos deveriam ser conduzidas no futuro. Os termos que a declaração propõe, no entanto, são fundamentais para compreendermos a lógica do processo de paz iniciado em Oslo e de que maneira as condições do processo de paz inviabilizaram a verdadeira resolução do conflito Israel-

Palestina. Aqui retomamos o texto da Declaração de Princípios de 1993, a partir do entendimento de que: a) a paz para os palestinos exige sua autodeterminação nacional e a criação de um Estado próprio vizinho a Israel; b) o retorno dos refugiados de 1948 se trata de um direito inalienável confirmado pela resolução 194 do Conselho de Segurança da ONU; c) a ocupação e povoamento dos territórios palestinos promovidos por Israel, incluindo a cidade de Jerusalém, contrariam o direito e a lei internacionais e são praticados com impunidade desde 1967; d) tanto israelenses quanto palestinos possuem o direito da autodeterminação nacional e de viver em paz e segurança. O documento na íntegra se encontra disponível como anexo D deste trabalho.

O primeiro ponto a chamar a atenção na leitura da DOP são os termos vagos empregados e a falta de elucidação sobre certos princípios básicos. É tida como condição necessária a “realização dos direitos legítimos palestinos” sem esclarecer quais eles são. Israel e a OLP reconhecem seus “mútuos e legítimos direitos políticos”, novamente sem explicação sobre quais são os direitos que ambos os lados possuem. Tratando-se de um acordo de paz, os direitos atribuídos a cada participante precisam ser detalhadamente esclarecidos para que possam ser devidamente cumpridos e observados. Ao não especificar os direitos legítimos de ambas as partes, o texto do acordo também compromete o esclarecimento do que é paz uma justa na concepção dos redatores. É previsto que o acordo assinado entre as partes seja “justo, duradouro e abrangente”, porém, sem especificar quais os direitos de cada uma, não há parâmetros para estabelecer o que é justo ou injusto na proposta do documento.

No primeiro parágrafo vemos:

The Government of the State of Israel and the P.L.O. team (in the Jordanian-Palestinian delegation to the Middle East Peace Conference) (the "Palestinian Delegation"), representing the Palestinian people, agree that it is time to put an end to decades of confrontation and conflict, recognize their mutual legitimate and political rights, and strive to live in peaceful coexistence and mutual dignity and security and achieve a just, lasting and comprehensive peace settlement and historic reconciliation through the agreed political process (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements).

A mesma ambiguidade aparece no Artigo III, que se refere a “eleições democráticas” previstas para compor a liderança do novo autogoverno interino palestino. Nele consta que as eleições serão um passo em direção à realização dos “direitos legítimos dos palestinos e suas justas reivindicações”. Nesse trecho subentende-se que o direito palestino remeta à autorrepresentação. Pelo outro lado, suas reivindicações, tidas como “justas”, não são especificadas no texto. Afinal, que reivindicações palestinas a DOP se propõe a atender? Sabe-se que, desde a criação da OLP no ano de 1964, sua reivindicação mínima é a criação do

Estado da Palestina. A delimitação desse Estado foi alterada ao longo das décadas; enquanto nos anos 1960 previa-se criar o Estado na totalidade da Palestina Histórica, visto que o movimento de libertação nacional palestino não reconhecia a existência de Israel na região, no fim dos anos 1980 a OLP já aceitara as resoluções 242 e 338 da ONU, e, conseqüentemente, a divisão territorial com Israel para o estabelecimento de dois Estados. Apesar das concessões palestinas feitas no que se refere ao tamanho de seu Estado próprio, a criação da Palestina permanece como a questão central de seu movimento nacional. O aspecto problemático da DOP, nesse sentido, é o de que simplesmente não há a previsão para a criação de um Estado palestino. O próprio termo, “Estado da Palestina”, não aparece em nenhuma parte do documento. No primeiro artigo da DOP, consta que um dos objetivos do processo de paz no Oriente Médio é, “entre outras coisas, estabelecer uma Autoridade de autogoverno interino palestina, o eleito Conselho (o ‘Conselho’), para o povo palestino na Cisjordânia e na Faixa de Gaza”. Assim, o processo de Oslo prevê o direito de autogoverno palestino, mas não sua autodeterminação nacional. Considerando que o autogoverno previsto na DOP responderia diretamente a Israel, pois não seria independente, cabe aqui também questionar até que ponto as eleições palestinas seriam de fato democráticas, se resultariam em uma autorrepresentação submissa ao Estado ocupante.

ARTICLE III ELECTIONS

1. In order that the Palestinian people in the West Bank and Gaza Strip may govern themselves according to democratic principles, direct, free and general political elections will be held for the Council under agreed supervision and international observation, while the Palestinian police will ensure public order. [...] 3. These elections will constitute a significant interim preparatory step toward the realization of the legitimate rights of the Palestinian people and their just requirements. (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements).

Outra reivindicação básica palestina é o cumprimento do direito de retorno dos refugiados da guerra de criação de Israel em 1948, assim como do direito de retorno dos palestinos deslocados durante a ocupação israelense dos territórios de Gaza e da Cisjordânia, em 1967. O documento, porém, não prevê a discussão desse tema. Um dos pontos mais importantes da DOP é o de delegar a discussão das chamadas “questões de status permanente” - aquelas centrais para a resolução do conflito Israel-Palestina -, para um segundo momento do processo de paz, que deveria ocorrer dentro do período de cinco anos. Isso foi acordado devido à escolha das delegações no processo de Oslo de restringir o conteúdo da DOP a fim de facilitar que fosse assinado um primeiro acordo, o que exigiria a exclusão dos temas centrais do conflito. No entanto, além de não abordar os temas mais importantes, a DOP não estabelece qualquer tipo de parâmetro para que esses temas sejam negociados no futuro. A

ausência dessas questões no documento implicou numa série de resultados negativos para o lado palestino, sobretudo em relação à questão dos assentamentos. Sem a condenação da construção de novas unidades de assentamento em território ocupado no texto, Israel seguiu com a prática de maneira vertiginosa durante o processo de Oslo, em especial próximo à parte oriental da cidade de Jerusalém (SELIKTAR, 2009, p.184-185). Assim, além de ter a continuidade territorial de seu Estado próprio comprometida, os palestinos dos TPO foram gradualmente isolados da cidade que reivindicavam como sua capital nacional.

ARTICLE V

TRANSITIONAL PERIOD AND PERMANENT STATUS NEGOTIATIONS

3. It is understood that these negotiations (permanent status negotiations) shall cover remaining issues, including: Jerusalem, refugees, settlements, security arrangements, borders, relations and cooperation with other neighbors, and other issues of common interest. (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements).

De acordo com esses termos, a jurisdição do autogoverno palestino, ou Conselho, abarcaria territórios na Cisjordânia e Gaza, com exceção das questões que seriam discutidas nas negociações de status permanente (Artigo IV – Jurisdição). A restrição imposta sobre a autonomia palestina também pode ser observada a partir da natureza dos poderes transferidos ao Conselho pela Administração Civil israelense. Os poderes transferidos para os palestinos seriam limitados, e abordariam questões que remetem essencialmente à administração municipal local, conforme vemos no artigo VI.

ARTICLE VI

PREPARATORY TRANSFER OF POWERS AND RESPONSIBILITIES

2. Immediately after the entry into force of this Declaration of Principles and the withdrawal from the Gaza Strip and Jericho area, with the view to promoting economic development in the West Bank and Gaza Strip, authority will be transferred to the Palestinians on the following spheres: education and culture, health, social welfare, direct taxation, and tourism. (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements).

Além de assumir a administração no que concerne a essas esferas, o autogoverno palestino deveria formar uma força policial composta de cidadãos palestinos dos territórios, do Egito ou da Jordânia, que lidasse com os residentes nas áreas de jurisdição do Conselho (no item 3.3 do Anexo II consta que a segurança interna seria assumida por “oficiais de polícia recrutados localmente ou do exterior, possuindo passaporte jordaniano e documentos palestinos emitidos pelo Egito”). Israel, portanto, manteve o controle sobre as questões de ordem pública e segurança dos israelenses dentro dos TPO:

ARTICLE VIII

PUBLIC ORDER AND SECURITY

In order to guarantee public order and internal security for the Palestinians of the West Bank and the Gaza Strip, the Council will establish a strong police force, while Israel will continue to carry the responsibility for defending against external threats,

as well as the responsibility for overall security of Israelis for the purpose of safeguarding their internal security and public order. (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements).

De acordo com o “Protocolo sobre a Retirada de Forças Israelenses da Faixa de Gaza e da área de Jericó” (Anexo II), além da questão da segurança interna, Israel também se manteve responsável pela segurança externa, assentamentos, cidadãos israelenses, relações exteriores e outros assuntos acordados. Sobre a questão da retirada israelense, é relevante fazermos uma observação. Inicialmente, de acordo com a DOP, as tropas israelenses seriam retiradas das áreas de Jericó e Gaza. É importante notar, no entanto, que o previsto no documento é que as tropas seriam deslocadas para longe dos centros populacionais, mas não completamente removidas. Ambos os termos deslocamento (*redployment*) e retirada (*withdrawal*) aparecem no texto da DOP, porém não são equivalentes. Embora o termo “retirada” pareça implicar na saída completa das forças de Israel dos TPO, é importante termos em conta que em nenhum momento dos acordos de Oslo a retirada total da Cisjordânia e Gaza é acordada entre as partes. No lugar, de acordo com a DOP, as tropas israelenses são realocadas para regiões distantes dos centros urbanos palestinos, conforme estabelecido no Artigo XIII: “Ao deslocar suas forças militares, Israel será guiado pelo princípio que suas forças militares deverão ser deslocadas para fora de áreas povoadas”. Assim, Israel permanece responsável pela segurança, controle de fronteiras, bem-estar dos cidadãos israelenses que possam entrar na região e dos colonos, que continuam a residir nos assentamentos dos territórios. Nas minutas agregadas à DOP, no item B, vemos:

B. SPECIFIC UNDERSTANDINGS AND AGREEMENTS

Annex II

It is understood that, subsequent to the Israeli withdrawal, Israel will continue to be responsible for external security, and for internal security and public order of settlements and Israelis. Israeli military forces and civilians may continue to use roads freely within the Gaza Strip and the Jericho area (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements).

Outro fator que chama a atenção do leitor sobre a DOP e o processo de Oslo que ela propõe é o de que não há a previsão de qualquer tipo de intervenção internacional no caso de desentendimentos entre as partes ou punição em caso de descumprimentos dos termos. No caso de alguma divergência quanto à coordenação entre as forças israelenses e as recém-criadas forças palestinas durante esse processo, as partes deveriam chegar a um consenso através da formação de um Comitê conjunto, conforme previsto pelo Artigo X:

ARTICLE X

JOINT ISRAELI-PALESTINIAN LIAISON COMMITTEE

In order to provide for a smooth implementation of this Declaration of Principles and any subsequent agreements pertaining to the interim period, upon the entry into

force of this Declaration of Principles, a Joint Israeli-Palestinian Liaison Committee will be established in order to deal with issues requiring coordination, other issues of common interest, and disputes (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements).

O artigo XV também afirma que, em caso de divergências sobre a interpretação dos acordos ou quanto à sua aplicação, o assunto deveria ser abordado pelo Comitê conjunto:

ARTICLE XV
RESOLUTION OF DISPUTES

1. Disputes arising out of the application or interpretation of this Declaration of Principles, or any subsequent agreements pertaining to the interim period, shall be resolved by negotiations through the Joint Liaison Committee to be established pursuant to Article X above. (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements).

A partir da consideração dos pontos levantados aqui, fica claro que o processo de paz de Oslo não resultaria na remoção total das tropas israelenses dos TPO ou definiria as bases para o estabelecimento de um Estado palestino. Da mesma maneira, os colonos israelenses permaneceriam nos assentamentos e continuariam a ter livre acesso às áreas sob autoridade palestina. No caso de desentendimentos durante a aplicação dos acordos, um Estado legítimo e soberano e uma organização de libertação nacional deveriam resolver a questão entre si, sem a interferência de órgãos internacionais. O documento, portanto, não contém propostas que atendam às reivindicações nacionais básicas dos palestinos; pelo contrário, os termos da DOP colocam as partes em evidente desigualdade de poder e de direitos. O texto é claramente favorável a Israel, a parte mais forte, por permitir que o Estado controle o processo de implementação, aja sem a possibilidade de qualquer tipo de intervenção externa, mantenha sua política de assentamentos e permaneça no controle da segurança dentro dos TPO.

Há, ainda, mais um aspecto sobre o documento que revela a disparidade de poder entre israelenses e palestinos nas negociações e a maneira como o uso de vocabulário ambíguo afetou diretamente o resultado do processo. Conforme estabelecido já no primeiro artigo da declaração, as negociações e os acordos fechados deveriam levar à implementação das resoluções 242 e 338 da ONU. O fato de ambos os lados se comprometerem com uma resolução internacional parece positivo, porém, assim como a assinatura da DOP, isso somente foi possível devido a diferentes interpretações sobre o texto dos documentos. O significado de israelenses e palestinos aceitarem essas resoluções para o conflito também é diferente. O texto da resolução 242 de 1967 afirma que as forças armadas de Israel devem “se retirar dos territórios ocupados no recente conflito” e pede pelo “reconhecimento da soberania, integridade territorial e independência política de cada Estado na área” (UNITED

NATIONS, 2008, p.21). Ao não especificar quais são os territórios dos quais Israel deve se retirar ou qual é o recente conflito, o texto abre a possibilidade da interpretação de que a retirada de Gaza e Cisjordânia não é uma obrigatoriedade para os israelenses, sobretudo considerado o fato de que a Palestina não é especificamente mencionada como um Estado da região. Já os palestinos, evidentemente, acreditam que o texto implica que Israel deva se retirar desses territórios para a criação do Estado da Palestina e reconhecem através da resolução a soberania do Estado de Israel. Assim, quando a OLP aceita implementar a resolução 242, ela reconhece Israel como um Estado soberano no Oriente Médio. No entanto, quando israelenses aceitam a resolução, eles não estão se comprometendo com a devolução de Gaza e da Cisjordânia aos palestinos nem reconhecendo a existência do Estado da Palestina, pois o termo não consta no texto nem havia tal Estado em 1967.

Por fim, apontamos um aspecto essencial do processo de Oslo que mostra explicitamente que desequilíbrio de poder entre Israel e a OLP foi mantido durante os acordos. Como parte do processo de negociações, o reconhecimento mútuo foi assumido por Yasser Arafat e Yitzhak Rabin através de uma troca de cartas⁴³ em setembro de 1993, como última condição para a assinatura da DOP no mesmo mês. O fato de palestinos reconhecerem o Estado de Israel e de israelenses reconhecerem que há um povo palestino nos territórios ocupados certamente foi histórico, conforme mencionamos no início do capítulo. No entanto, o termo “reconhecimento mútuo” precisa ser analisado mais atentamente. Ao assumir a existência do Estado de Israel e seu direito de viver em segurança, Arafat recebe em troca o reconhecimento da OLP como representante do povo palestino. Considerando que nos termos da DOP não há a previsão de criação do Estado palestino e que a OLP foi designada representante legítima de sua população, é seguro afirmar que Oslo não atende à reivindicação básica dos palestinos de atingir sua autodeterminação nacional, ao contrário do divulgado pela mídia internacional. Portanto, o processo não poderia ter resultado no fim justo e pacífico do conflito Israel-Palestina. Na realidade, o que Israel fez na ocasião de Oslo foi o que a ONU fez em 1974 e os EUA fizeram, mesmo que brevemente, em 1988: reconhecer a OLP como organização legítima, título que sua liderança já adotava desde 1964. Assim, a DOP autoriza que a OLP governe sua população e menciona a existência do povo palestino, mas não afirma que ele tem o direito de ser liberto.

Em conclusão, observamos que as consequências de Oslo provêm não apenas do que foi acordado na DOP, mas também dos termos que não constam nesse documento, como uma

⁴³ O texto das cartas está disponível no site do Ministério de Relações Exteriores de Israel. (IMFA).

arbitragem internacional no caso de descumprimento, o congelamento da política de construção dos assentamentos, o retorno dos refugiados palestinos e, sobretudo, o pressuposto de que a solução permanente implica na existência de um Estado palestino autônomo. No decorrer das negociações, tomou-se como consenso - ao menos por Israel e pelos Estados Unidos - que a paz somente será alcançada através de negociações diretas entre as partes, de forma a desconsiderar qualquer outro tipo de abordagem. No entanto, os Acordos de Oslo mantiveram a relação de poder entre palestinos e israelenses absolutamente desigual, o que os coloca em posições diferentes em termos de capacidade de assumir compromissos e realizar concessões, pois, no caso de um desentendimento, a consequência será a continuação de um *status quo* extremamente favorável a apenas uma das partes. Esse último ponto é essencial para se compreender por que o processo de Oslo não poderia ter resultado no estabelecimento pacífico de dois Estados prósperos em situação de estabilidade. Isso, pois, não pode haver parceria na desigualdade, tese a partir da qual o trabalho seguirá no decorrer de sua análise, assim como a de que Oslo nunca se tratou de um instrumento através do qual palestinos e israelenses pudessem atingir uma solução permanente mutuamente justa e satisfatória.

O trabalho parte do pressuposto de que o fracasso de Oslo como processo de paz não decorreu das tentativas da oposição palestina e israelense de miná-lo, ou da ineficiência dos governos israelenses em cumprir com suas obrigações. Os próprios termos dos acordos inviabilizam a resolução do conflito de maneira mutuamente justa, pois foram redigidos segundo uma perspectiva que não considera as reivindicações nacionais de ambas as partes. As questões centrais do conflito para os palestinos – a cidade de Jerusalém, o retorno dos refugiados, a construção de assentamentos – não são discutidas na declaração, assim como a intenção de se estabelecer o Estado da Palestina. Na realidade, nenhuma menção é feita sobre um possível Estado palestino no decorrer do documento. Após a análise da DOP, consideramos que, diante do fato de que o documento não prevê a realização das reivindicações básicas palestinas, é necessário investigar por qual motivo o acordo foi assinado. Portanto, buscaremos responder a partir deste ponto às seguintes questões: Quais os interesses envolvidos no processo de paz? Quem se beneficiou com os Acordos de Oslo? Qual é a origem dos documentos e quem foi responsável por sua assinatura? Iniciaremos com a contextualização do processo de paz no capítulo a seguir.

3 INTERESSES EM JOGO NO NOVO ORIENTE MÉDIO

3.1 Contextualização do processo de paz no Oriente Médio

É necessário apontarmos os interesses de palestinos e israelenses em aderir a um processo de paz e em que condições internas e externas essas decisões foram tomadas, rompendo com um longo trajeto de negação mútua e violência. Os acordos de Oslo estão inseridos no contexto de um processo de paz elaborado pelos Estados Unidos para a região do Oriente Médio que remonta à década de 1970. O primeiro acordo entre Israel e uma nação árabe vizinha, o Egito, foi assinado em setembro de 1978 pelo então presidente Anwar Sadat e pelo primeiro-ministro de Israel Menachem Begin, do partido Likud. O encontro entre os líderes ocorreu sob os auspícios do presidente estadunidense Jimmy Carter na residência presidencial de Camp David, e marcou um momento histórico em que pela primeira vez um Estado árabe admitiu não haver alternativa a não ser estabelecer uma convivência pacífica com a até então chamada “entidade sionista” e reconhecer o Estado de Israel. De acordo com Ben-Ami,

Camp David shifted the politics of the Middle East from the discourse of war to that of peacemaking. Notwithstanding the many crises that still lay ahead, among them a major war in Lebanon and the Palestinian uprising in the occupied territories, the question in the Arab world was no longer how to wipe Israel out of existence, but at what price an accommodation, if never a warm reconciliation, could be reached with her. [...] Destroying Israel was no longer an option. From now on the question was not if, but how, to make peace with Israel; it was not whether or not to accept the Jewish state, but at what price and on what conditions (BEN-AMI, p.173-176).

Foi apenas no início da década de 1990, no entanto, que o projeto de paz no Oriente Médio foi amplamente promovido e estendido aos demais Estados vizinhos a Israel e aos palestinos, devido a uma série de fatores internacionais e regionais, tanto político quanto econômicos, que possibilitaram a aproximação diplomática entre árabes e israelenses e a maior atuação dos EUA. Os acordos de Camp David, porém, ainda serão um elemento chave para compreendermos a verdadeira natureza da proposta de paz de Oslo, conforme mostraremos no capítulo 4.

Do ponto de vista local, um fenômeno inédito passou a fazer parte do vocabulário sobre o conflito entre palestinos e israelenses. A Primeira Intifada em 1987 foi uma revolta generalizada da população palestina dos territórios ocupados contra a presença das forças militares israelenses, deflagrada de forma espontânea, independente das lideranças da OLP. O levante dos palestinos surgiu como um novo desafio para Arafat, por não ter dependido de seu

comando, assim como para Israel, cujas forças estavam preparadas para a guerra, não para lidar com um movimento de insurgência popular.

The brutal methods used to suppress the Palestinian grassroots uprising, the First Intifada (1987–1991), also upset many Israelis, as the cost of the occupation became clear. The intifada swallowed enormous sums of money, depleted Israel's resources, and undermined its political stability (Peled and Shafir, 2002). The altered perception of reality among some Israelis was not divorced from the end of the Cold War and the collapse of the Soviet Union, developments that brought about the cessation of military and political support to the Arab states. Thus, the military threat to Israel was reduced, the Middle East ceased to be a training grounds for the superpowers, and the Cold War psychosis - the constant vigilance, the suspicion, the invention of enemies, and the spies who came in from the cold - ended. (BEN-ELIEZER, 2012, p.31).

No mesmo ano, a criação do Hamas como resistência à ocupação militar e como oposição política à OLP foi outro fator que levou as lideranças palestinas e israelenses a reconsiderar a possibilidade e necessidade de uma abordagem pacífica para a resolução do conflito, e analisar com quem a paz poderia ser acordada.

Do ponto de vista internacional, o início dos anos 1990 foi marcado por dois grandes acontecimentos que afetaram todas as partes que viriam a se envolver no processo de paz. A Guerra do Golfo de 1990 resultou na derrota das tropas de Saddam Hussein e sua consequente retirada do vizinho Kuwait. No decorrer do conflito, formou-se uma coalizão internacional liderada pelos EUA, que viram em sua vitória uma oportunidade para acomodar um processo de paz definitivo na região. O erro estratégico da OLP em apoiar o Iraque na guerra fez com que fosse interrompido o auxílio financeiro vindos dos países árabes do Golfo contrários a Saddam Hussein. A organização também sofreu uma grande perda de recursos com o colapso da União Soviética, sua principal patrocinadora. O fim da URSS foi o segundo grande acontecimento global que facilitou o recurso à diplomacia e o processo de paz de Oslo: a vitória sobre o Iraque na Guerra do Golfo mostrou que os Estados Unidos poderiam exercer seu poder no Oriente Médio com impunidade, sem a influência dos rivais soviéticos.

Ever since the start of superpower competition in the Middle East, the Arab-Israeli conflict evolved around a combination of global and local conditions that were not exactly conducive to a settlement. Bipolarity condemned the conflict to oscillate between paralysis and decline. It was therefore the momentous transformation of the structure of international relations and of the global balance of power that came about with the collapse of the Berlin Wall in 1989 and the subsequent dissolution of the Soviet Union, which served as the trigger for an entirely new phase in the history of the conflict. For the first time the opportunities started to overshadow the risks. (BEN-AMI, 2006, p.174.)

De fato, o fim da URSS inaugurou uma nova era no sistema internacional sob a predominância global dos EUA, denominada pelo então presidente George Bush de “nova

ordem mundial” (KHALIDI, 2013, p.30). Nessa nova ordem unipolar, predominou um novo paradigma de análise do Sistema Internacional desenvolvido no início da década de 1990: o liberalismo econômico como forma de promover a integração regional e a estabilidade política de maneira pacífica. Conforme analisa Ofira Seliktar:

Shortly before the end of the Cold War, IR experts had engaged in a vigorous debate about the future of the international system. A group of liberal internationalists, led by Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., postulated that a new era of international cooperation would replace the fierce competitiveness of the bipolar system. These and other liberal internationalists predicted that spreading of democracy, stronger economic ties, and robust international organizations would usher in a more peaceful global environment. Embedded in this analysis was the assumption that national power, hitherto based on military prowess and deterrence capabilities, would be replaced with such ‘soft power’ tools as economic ties and cultural exchange. (SELIKTAR, 2009, p.27)

O chamado paradigma do “Novo Oriente Médio” – aquele pacificado através da implantação de relações econômicas liberais – é um importante conceito para analisarmos o desenvolvimento do processo de paz promovido na região. A Declaração de Princípios prevê a cooperação entre israelenses e árabes em diversos campos, assim como a integração econômica, como forma de estabelecer confiança e relações mutuamente benéficas. Ela foi elaborada de acordo com a perspectiva de que na região poderia ser implantado esse modelo da paz liberal entre todos os Estados e entre israelenses e palestinos. A previsão de especialistas e institutos de pesquisa no início dos anos 1990 era a de ambos os lados estavam “prontos” para a adoção de um novo sistema de integração. De acordo com acadêmicos do Jaffe Center em Israel, um sistema de segurança colaborativo regional era absolutamente possível na região. Em Ramallah, o especialista em opinião pública Khalil Shikaki conduziu uma pesquisa que revelou uma crescente moderação e “maturidade civil” dos palestinos. De acordo com o estudo, apenas 30% dos palestinos de Gaza e 6% da Cisjordânia apoiariam qualquer tipo de violência como oposição ao processo de paz. Sem o amparo da URSS, os Estados árabes vizinhos não teriam alternativa razoável a não ser tomar a iniciativa de normalizar suas relações com Israel e com seus patrocinadores, os EUA (SELIKTAR, 2009, p.29). Dessa forma, os principais apoiadores do processo de paz, sobretudo os EUA, acreditavam que a região passava por um momento de maturação (*ripeness*)⁴⁴ e estava pronta

⁴⁴ O termo “ripe”, ou maduro, aparece constantemente na literatura sobre o processo de paz no Oriente Médio como referência a uma situação em que as sociedades árabes e israelense, assim como seus representantes, encontravam-se em condições consideradas do ponto de vista internacional suficientemente favoráveis à promoção de um processo de paz. Desenvolvida por William Zartman, essa teoria (*ripeness theory*) estabelece que conflitos podem ser resolvidos quando a percepção de seus atores passa do conflito para uma percepção cooperativa. Como exemplo temos o posicionamento da OLP, que reconhece oficialmente o Estado de Israel em 1988. Da mesma maneira, trabalhistas israelenses reconhecem que a resolução do conflito com os palestinos não seria atingida através da manutenção da violência. (SELIKTAR, 2009, p.9).

para acomodar um processo de paz abrangente. A concepção da paz como resultado do estabelecimento de relações diplomáticas e comerciais, compartilhada por membros de setores mais progressistas do partido trabalhista israelense, foi essencial para que figuras chave dentro do partido, como Shimon Peres, Yossi Beilin e, posteriormente, Yitzhak Rabin, optassem pela via diplomática de resolução do conflito com os palestinos no lugar de sua total rejeição, conforme praticado pelos governos israelenses do Likud até então.

A combination of the deep social transformations that took place in Israel throughout the 80s and 90s, the realisation by the Palestinians that, however successful their Intifada might have been in advancing their case, they could not impose their conditions on the Israelis, and a dramatic change in the structure of international relations from the end of the 80s created a greater readiness for a compromise. (BEN-AMI, 2006, p.202)

Dentro desse contexto regional e internacional, recorrer à diplomacia pareceu vantajoso para os palestinos da OLP – cuja legitimidade como liderança do movimento nacional estava abalada – como maneira de recuperar seu protagonismo e poder de influência em meio a sua população. Da mesma maneira, diante da incapacidade de lidar com a Intifada nos territórios palestinos e a fim de resolver o conflito de forma definitiva, o estabelecimento de uma paz estável pareceu um recurso vantajoso para os israelenses do partido Trabalhista. Do seu ponto de vista, um acordo com os palestinos estabilizaria a região de forma a garantir para Israel o reconhecimento definitivo de sua legitimidade como Estado. O acordo também seria favorável para estabelecer relações diplomáticas com o mundo árabe, assim como expandir suas relações comerciais e desenvolver um projeto econômico liberal em Israel. Os interesses particulares de palestinos e israelenses serão abordados mais detalhadamente mais adiante, neste capítulo.

3.1.1 Madrid e Washington

Em 1991, os EUA tomaram a iniciativa de promover uma conferência internacional que trataria da questão do estabelecimento da paz em todo o Oriente Médio. O objetivo da Conferência de Madrid era o de resolver o conflito árabe-israelense através do princípio da paz liberal, segundo o qual a estabilização política seria fruto da normalização das relações entre os Estados da região e fortalecida pelo estabelecimento de laços comerciais e pelo desenvolvimento econômico local. Os estadunidenses patrocinaram uma série de conversas

multilaterais e bilaterais que envolveram israelenses, sírios, libaneses e jordanianos (em delegação conjunta com palestinos), além de observadores egípcios e dos Estados árabes do Golfo. O evento seria não coercitivo, e serviria como plataforma inicial para a condução de futuras negociações bilaterais entre as partes.

The way to Madrid was paved by a unique combination of factors. The collapse of the Soviet Union as a world power and a force to be reckoned with in the Middle East, and hence the loss by the Arabs of their military option, made the peace track through the good offices of the sole superpower the only realistic way left to the Arabs to recover the territories. (BEN-AMI, 2006, p.206)

As conversas multilaterais envolveram todos os Estados participantes e trataram de temas como controle de armas, cooperação econômica, segurança, meio ambiente e refugiados (QUANDT, 2005, p.325). No que se refere à questão Israel-Palestina, a conferência foi essencial para analisarmos o projeto de paz concebido pelos EUA para a região e para a questão nacional palestina. Madrid estabeleceu que a paz entre israelenses e palestinos seria exclusivamente alcançada através de negociações bilaterais diretas (iniciadas no mesmo ano, em Washington) e que o modelo ideal para a resolução do conflito deveria seguir o estabelecido nas resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança da ONU⁴⁵ e o princípio de “terra pela paz” incorporado nelas. Ao não estabelecer as demais resoluções do Conselho de Segurança referentes aos direitos palestinos⁴⁶ como base para as negociações, o processo de paz com palestinos não partiu da premissa elementar de que a paz envolveria o direito de retorno dos refugiados e a criação de seu Estado nacional próprio. De acordo com a fórmula pós-1967,

[...] 78 per cent of what was pre-1948 Palestine (that later became the State of Israel), and more than 50 per cent of Palestinians were, minimally, to be excluded from any peace-making process. This formula, which also included the American/Israeli interpretation of 242 and the rejection of Palestinian national rights, was incorporated into the 1991 Madrid peace talks, the 1993 Oslo agreements, , the 2001 Taba talks, the 2002 American Road Map and the unofficial 2003 Geneva Initiative. (ROY, 2007, p.324)

Essas condições foram inicialmente apresentadas no convite para a participação na conferência, enviado a todas as delegações:

⁴⁵ Apesar desses textos não preverem a criação de um Estado palestino vizinho a Israel igualmente independente e autônomo (segundo a chamada solução dois-Estados) e da expansão territorial e demográfica israelense hoje comprometer a possibilidade de criação de um novo Estado contínuo para os palestinos e contradizer o princípio de ilegalidade da aquisição de territórios por uso da força, tais resoluções da ONU e a divisão territorial continuam a ser publicamente apoiadas como base de resolução para o conflito, tanto pelos sucessivos governos israelenses e estadunidenses, quanto pelos palestinos da ANP.

⁴⁶ Como a resolução 194 do ano de 1949, que garante aos palestinos o direito de retorno aos territórios de onde se deslocaram durante a guerra de criação de Israel. As resoluções da ONU referentes à questão palestina podem ser acessadas no site do UNISPAL (United Nations Information System on the Question of Palestine).

After extensive consultations with Arab states, Israel and the Palestinians, the United States and the Soviet Union believe that an historic opportunity exists to advance the prospects for genuine peace throughout the region [...] With respect to negotiations between Israel and Palestinians who are part of the joint Jordanian-Palestinian delegation, negotiations will be conducted in phases, beginning with talks on interim self- government arrangements. These talks will be conducted with the objective of reaching agreement within one year. Once agreed, the interim self-government arrangements will last for a period of five years; beginning the third year of the period of interim self-government arrangements, negotiations will take place on permanent status. These permanent status negotiations, and the negotiations between Israel and the Arab states, will take place on the basis of Resolutions 242 and 338. [...] The co-sponsors believe that this process offers the promise of ending decades of confrontation and conflict and the hope of a lasting peace. Thus, the co-sponsors hope that the parties will approach these negotiations in a spirit of good will and mutual respect. In this way, the peace process can begin to break down the mutual suspicions and mistrust that perpetuate the conflict and allow the parties to begin to resolve their differences. Indeed, only through such a process can real peace and reconciliation among the Arab states, Israel and the Palestinians be achieved. And only through this process can the peoples of the Middle East attain the peace and security they richly deserve. (Letter of Invitation to Madrid Peace Conference, 1991)

Observa-se, no convite, que princípios básicos de Oslo, como o estabelecimento de um autogoverno interino pelo período de cinco anos, já constavam no plano de paz previsto pelos EUA. As condições da participação de palestinos na conferência, assim como os termos das negociações, também foram determinadas antes de seu início. Como exigência do governo de Yitzhak Shamir para aderir às negociações, os palestinos não puderam contar com delegação própria que os representasse como um povo à parte (assim, os palestinos participaram da Conferência junto à delegação jordaniana) ou escolher aqueles que participariam da conferência sem a aprovação anterior de Israel e de James Baker, secretário de Estado dos EUA. Da mesma forma, as questões pertencentes a uma resolução de status final não poderiam entrar como tópico para discussão. Assim, a participação palestina na conferência encontrou restrições em todos os aspectos, do formato das negociações até seu conteúdo.

The Palestinians' absurd situation, being restrained from negotiating for an end to Israel's occupation while Israel reinforced it, was strikingly revealed over nearly a decade of intensive negotiations. These negotiations started with the shuttle diplomacy of secretary of state James Baker in the spring of 1991 in preparation for the convening of the Madrid conference, and went on until the Camp David summit in July 2000, with no significant progress made on the core issues that separated the two sides. This impasse was inevitable because of the nature of the ground rules that were adopted for these negotiations. These were originally imposed on the Palestinians by the United States at the insistence of the Shamir government. They indefinitely froze dealing with any of the issues of substance between the two sides (the final status issues: occupation, settlements, Jerusalem, refugees, water, and permanent borders). (KHALIDI 2006, p.195-6).

A participação da OLP nas negociações foi imediatamente vetada, porém, a delegação palestina manteve coordenação e contato direto com a organização durante o processo, através

de telefonemas e visitas secretas. Arafat constantemente interferia nas negociações em uma tentativa de controlar o andamento das conversas à distância. A delegação palestina, composta de residentes da Cisjordânia e de Gaza, era chefiada pelo renomado nacionalista Haidar Abdel Shafi, porém, era de conhecimento comum que seu grupo era controlado e monitorado pelos líderes da OLP em Túnis (RABINOVICH, 2004, p. 45-46). A posição de Arafat de interferir nas conversas de Madrid mostram o descontentamento do líder da OLP em não ocupar o papel de principal protagonista dos esforços nacionais palestinos.

The reason for the impasse in the Israeli-Palestinian track was that the two parties were approaching the negotiations from very different angles. The Israelis were interested in a time-buying interim agreement that might calm things down and allow a moderate West Bank Palestinian leadership to emerge. This could all be done, they thought, within the context of the five-year transitional arrangement envisaged at Camp David in 1978. The so-called final-status issues, which were so potentially divisive in Israeli society, could be postponed until later. For the Palestinians, by contrast, the important point was to gain recognition of the PLO as the sole representative of the Palestinian people and to force the issue of statehood as the ultimate goal as soon as possible. Arafat was not giving his team in Washington any room for maneuver. It was as if he were determined to show that no progress could be made until the Americans—and Israelis—agreed to deal directly with him. (QUANDT, 2005, p.326).

Os delegados palestinos incluíam nomes de prestígio na sociedade palestina sob ocupação, como o líder do Fatah Faysal Hussayni e a acadêmica Hanan Ashrawi. Em sua maioria, os delegados eram profissionais, acadêmicos e empresários que não possuíam experiência em negociações diplomáticas internacionais. Eventualmente, a delegação palestina adquiriu um grau razoável de “expertise” como resultado de vinte meses de atuação nas negociações. (KHALIDI, 2013, p.61). Assim, a delegação de Madrid e Washington foi capaz de estabelecer algum tipo de coesão interna. Frente aos termos apresentados por Israel nas negociações, a delegação se manteve firme em seu posicionamento, e as conversas chegaram a um impasse.

The two sides clashed in Washington over several key points related to an autonomy regime for the Palestinians of the occupied territories. One of them is most revealing of the unbridgeable gap between what the Israeli negotiators—faithfully and almost invariably supported by their American colleagues—were willing to offer, and the minimum that the Palestinians were able to accept. This was related to the “jurisdiction,” territorial and otherwise, of the Palestinian interim authority that was supposed to emerge from the negotiations. [...] the first substantive Palestinian paper, put forward on January 14, 1992, during the second round of negotiations, was exceedingly clear and far-reaching regarding the jurisdiction of its proposed ‘Palestinian Interim Self-government Authority’ (PISGA). It stated: ‘It covers all the Palestinian territories occupied since 1967. The jurisdiction of the PISGA shall encompass all of these territories, the land, natural resources and water, the subsoil, and their territorial sea and air-space. Its jurisdiction shall also extend to all the Palestinian inhabitants of these territories.’ By contrast, everything the Israeli side had presented the Palestinians from the very beginning of the negotiations lacked this central component of jurisdiction over land, not to speak of real control over

anything substantial, let alone any aspects of sovereignty [...] (KHALIDI, 2013, p. 52).

A questão territorial⁴⁷ e atribuição de autonomia foi um ponto central de desentendimento entre as delegações palestina e israelense. No entanto, outro fator a levar as conversas a um impasse foi a construção de assentamentos judaicos nos territórios ocupados, prática que não cessou durante as negociações de paz. A porção árabe de Jerusalém era progressivamente desligada do restante da Cisjordânia, o que levou os palestinos à recorrerem ao Departamento de Estado dos EUA durante a primeira e segunda rodadas de negociações, conforme memorandos de 1991 e 1992 mostram (KHALIDI, 2013, p.47). Sobre uma discussão conduzida com o secretário de Estado dos EUA James Baker, Haidar Abdel Shafi relata:

I asked him how we could engage in a process when the other party was violating the basic terms of reference from the very beginning. That's where the Americans did not honor their commitments and responsibility as the party that had called for the peace negotiations. They violated their trusteeship by allowing Israel to continue to violate the ground rules that they themselves had established (ABDEL SHAFI apud KHALIDI, 2013, p.48).

Aqui Abdel Shafi se refere ao compromisso assumido pelos EUA em carta enviada individualmente a cada delegação no momento da convocação para a Conferência de Madrid. Na chamada “Carta de Garantias”, os EUA afirmam para os palestinos condenar quaisquer práticas que pudessem alterar o status dos territórios ocupados até o final do processo de paz. Rashid Khalidi afirma, em relação ao endurecimento do regime de ocupação israelense durante o processo de paz:

This happened in part because the United States failed to respect its own commitments in the joint U.S.-Soviet letter of invitation to the Madrid Peace Conference, and particularly in the U.S. letter of assurance to the Palestinians, both dated October 18, 1991. The latter set out the U.S. position regarding actions by either side that would prejudice, preempt, or predetermine the outcome of the deferred final status negotiations. Described as “U.S. understandings and intentions” regarding the negotiating process, which it said was aimed, among other things, to provide “an end to the Israeli occupation,” the letter stressed that nothing done in this phase should “be prejudicial or precedential to the outcome of the negotiations.” (KHALIDI, 2006, p.197).

⁴⁷ Em sua primeira apresentação formal, feita no terceiro round de negociações bilaterais em fevereiro de 1992, a delegação israelense afirmou que os termos para um acordo interino “devem lidar com pessoas, não com o status dos territórios”. A delegação também apontou que a jurisdição do autogoverno interino se aplicaria apenas aos habitantes árabes palestinos na Judeia e Samaria (a Cisjordânia, conforme nomeação que não a reconhece como território palestino ocupado, mas parte legítima de Israel) além da Faixa de Gaza. (KHALIDI, 2013, p.52).

A carta implicava que Israel não poderia decidir o destino dos territórios unilateralmente, o que de fato ocorreu com a contínua construção de assentamentos e de infraestrutura para apoiá-los, sem que os patrocinadores estadunidenses tomassem medidas que a impedisse ou que resultassem em alguma punição para os israelenses. Segundo Khalidi,

The Palestinians were unable to find the means through diplomacy, public advocacy, peaceful protest, or coalition building in Israel, the United States, Europe, and elsewhere to show the dangers of what Israel was doing), or to obstruct it effectively. This was not for want of efforts: Dr. Haidar ‘Abd al-Shafi, the head of the Palestinian delegation at the Madrid and Washington negotiations, conveyed to the PLO leadership in Tunis the unanimous recommendation of the entire delegation that they be authorized to break of these talks once it became clear that the United States would not do anything to halt Israeli actions that predetermined the outcome of the negotiations, notably settlement expansion. This recommendation was ignored, and prime responsibility for negotiations with Israel was eventually surreptitiously moved by the PLO from the hard-nosed Palestinian delegation in Washington to the more ‘flexible’ group that negotiated the Oslo Accords, with ultimately disastrous consequences for the Palestinians. (KHALIDI, 2006, p.198).

Diante do impasse entre as delegações israelense e palestina em Washington, em parte promovido pela ingerência de Yasser Arafat nos termos a serem negociados pelos delegados palestinos, o processo de paz parecia chegar mais perto do fim. No entanto, enquanto as conversas ocorriam em 1993, a liderança da OLP e trabalhistas israelenses já se encontravam paralelamente em Oslo em segredo a fim de discutir a paz em seus próprios termos, longe da pressão da mídia internacional e da interferência dos EUA.

As time went on, it became clear that there would not be any progress as long as the PLO remained excluded. Moreover, since the Israeli Labor party had come to power in the summer of 1992, a number of political figures— especially Foreign Minister Shimon Peres—were convinced that with Arafat and the PLO severely weakened politically by perceived support of Saddam Hussein and financially by the loss of funding from the Gulf, the time was ripe for clinching a deal. Thus, when the Norwegians proposed to host secret talks between the PLO and the Israelis that would run parallel with the Washington talks, Israel (or more precisely, Deputy Foreign Minister Yossi Beilin) accepted the offer. (WAAGE, 2005, p.8)

Apesar de não ter sido conclusivo para a assinatura de um acordo entre palestinos e israelenses, é possível fazer algumas observações sobre o processo de paz iniciado em Madrid. Nessa ocasião, vemos que a proposta de paz introduzida pelos americanos subentende a paz entre os Estados já existentes na região, ou seja, não considera a possibilidade de estabelecimento de um Estado palestino. Nesse modelo, essa população aparece como detentora de direitos legítimos, porém esses se limitam à autogestão daqueles que residem nos territórios ocupados. A paz de Madrid não pressupõe a criação de uma Palestina independente ou se refere ao tema como possibilidade futura. A proposta de discutir a autonomia palestina com a previsão de resolução das questões centrais em um futuro não

esclarecido oferecida aos palestinos em Madrid se tornou base de todas as negociações e acordos que seguiriam, sobretudo os Acordos de Oslo (KHALIDI,2013,p.41). Notamos, portanto, que o conteúdo proposto na capital norueguesa por israelenses não se tratou de uma nova elaboração referente exclusivamente àquela ocasião, mas foi uma reelaboração da proposta de paz original estadunidense já oferecida em Madrid e, conforme veremos, já formulada desde a década de 1970 como base para o processo de paz no Oriente Médio. Também é importante destacar que o processo de Oslo foi conduzido do lado palestino pela OLP de maneira secreta e contrária ao posicionamento dos delegados palestinos que já atuavam no processo em Washington. Assim, pode-se afirmar que a posição de Arafat em Oslo certamente não foi representativa de todos os setores políticos palestinos. Da mesma maneira, os participantes israelenses em Madrid e Washington não estavam dispostos a ceder quanto à negociação de temas caros a Israel, como a concessão de territórios e autonomia, nas proporções que estavam dispostos a oferecer os trabalhistas envolvidos nas negociações de Oslo. Portanto, no item a seguir, buscaremos esclarecer os interesses específicos desses setores - palestinos da OLP e trabalhistas de Israel - em aderir ao processo de paz alternativo promovido em segredo pelos noruegueses em Oslo.

3.2 Israel e a busca pela “parceria na paz”

A decisão de aderir ao processo de paz de Oslo foi essencialmente tomada pelo partido trabalhista de Israel. Até a eleição de Yitzhak Rabin, cuja posição se mostrou mais pragmática do que a de seus antecessores, a possibilidade de dialogar diretamente com a OLP e de ceder porções de terra da Cisjordânia e de Gaza era inconcebível para o Likud, partido governante até 1992. Além da mudança no governo israelense, houve uma série de diferentes fatores que influenciaram os trabalhistas a mudar o foco do Estado de Israel do militarismo para uma abordagem mais diplomática: a garantia de segurança do Estado, o interesse econômico em expandir as relações comerciais através do liberalismo econômico, e o interesse em normalizar as relações com os Estados árabes do Oriente Médio e do Golfo.

3.2.1 A questão da segurança

Do ponto de vista da segurança, sempre priorizada pelos israelenses na agenda nacional, o Estado de Israel enfrentava duas novas realidades: a deflagração da Primeira

Intifada nos territórios ocupados e a criação do Hamas, ambos em 1987. A Intifada representou um desafio para os israelenses, pois, tratou-se de um movimento popular palestino que invadiu as ruas de Gaza e da Cisjordânia em uma forma de combate que as forças israelenses não estavam preparadas para conter.

One should not, of course, underestimate the impact of the Palestinian popular uprising, the Intifada. It had shown the Israelis that democratic societies are ill equipped to fight a national struggle for independence. The Intifada weakened the resolve of the Israelis to stay in the territories and shattered the illusion that theirs was a 'humane occupation', or that there was such a thing at all as humane occupation. [...] This was not the first time in history that the repressive apparatus of the state proved to be useless when dealing with the threat of a national popular uprising like the Intifada. Machine-guns can perhaps quell a popular uprising, but only at the price of compromising the survival of democracy and the stability of the social order. (BEN-AMI, 2006, p. 203)

A resposta militar israelense ao levante palestino causou um impacto negativo sobre o exército, a sociedade e a imagem internacional de Israel, já abalada desde a invasão do Líbano em 1982. Dessa forma, a promoção da parceria com os palestinos em uma série de negociações não apenas resultaria na maior aproximação com os Estados árabes, mas na renovação da imagem de Israel no cenário internacional como Estado democrático e defensor da paz no Oriente Médio.

A criação do Hamas no mesmo ano da Intifada foi outro acontecimento que influenciou uma mudança na visão dos israelenses sobre o processo de paz. O movimento de resistência islâmico foi criado por Sheik Ahmed Yassin e Mohammed Taha em 1987 e no ano seguinte já compunha uma relevante parcela do movimento de rebelião palestino (MORRIS, 2001, p.577; SELIKTAR, 2009 p.18). De dentro dos territórios ocupados, o Hamas passou a reivindicar participação no Conselho Nacional da OLP através da obtenção de 40% dos assentos da casa devido a seu crescente apoio popular. As lideranças chegaram a propor um governo de união com o partido Fatah sob a condição que renunciasse ao processo de paz e rescindisse a aceitação da resolução 242 da ONU, deixando de reconhecer o Estado de Israel. Em Washington, as conversas com a delegação palestina haviam chegado a um impasse. Nesse cenário, aceitar a OLP como interlocutora no processo de paz foi uma maneira do governo Rabin neutralizar o impacto do Hamas na política dos territórios ocupados e resgatar o protagonismo da organização, que já reconhecia a existência e legitimidade do Estado em 1988 e procurava estabelecer o diálogo pacífico com Israel.

With security uppermost in their minds, the Israelis judged their peace partners on the basis of their credibility as providers of security. Conspicuously, as one of the chief Israeli negotiators in Oslo, Uri Savir, acknowledged, Arafat was chosen as a partner by the Israelis with the hope that he would use his new power base in the territories 'to dismantle Hamas and other violent opposition groups'. The Israelis conceived of Arafat as a collaborator of sorts, a sub-contractor in the task of

enhancing Israel's security. For Israel this would be the main test of Arafat's performance. (BEN-AMI, 2006, p.211)

A abertura de um caminho em direção à paz com os palestinos e demais árabe poderia se tornar tanto uma estratégia para romper com seu isolamento no cenário internacional, como uma forma de encontrar um parceiro palestino que se propusesse a conter a violência da Intifada e dos grupos palestinos opositores ao processo de paz e garantir a segurança de Israel. Diante dos acontecimentos em curso dentro da sociedade palestina sob ocupação, a abertura de um diálogo com representantes da OLP pareceu inevitável para o governo Rabin.

Rabin believed that he had made a deal with the PLO out of a sense of healthy realism and only after he had exhausted all other possibilities. The Jordanian option was now dead, Hamas was gaining ground in the territories, especially in Gaza, and the terms for a settlement with the local leadership proved to be too high. 'It was either Arafat or the Hamas. There is no third partner,' he said to an American journalist. 'It was time to end the masquerade with the West Bankers,' he concluded. (BEN-AMI, 2006, p.210)

Na realidade, a normalização das relações com os países árabes vizinhos e o fim do estado quase permanente de guerra em que Israel vivia desde sua criação eram a prioridade inicial na política externa do governo Rabin, assim como a dos governos anteriores, no que se refere ao processo de paz. Os israelenses do partido trabalhista relutavam em estabelecer uma aproximação com os palestinos por desacreditar na viabilidade de um acordo e partidários do Likud oficialmente não reconheciam a organização (negociações diretas com membros da OLP eram ilegais em Israel até 1993). Rabin apenas recorreu a um acordo com os palestinos após já ter explorado todas as possibilidades de paz com a Síria e Jordânia. O Líbano se encontrava sob influência direta da Síria, o que tornava a paz com o país de Hafez Al Assad uma iniciativa mais vantajosa. Negociações bilaterais começaram em Washigton em 1992, mas estagnaram devido a desacordos referentes à retirada israelense das Colinas do Golã (ocupadas durante a Guerra de 1967, assim como a Cisjordânia) e aos termos de segurança que sírios deveriam garantir a Israel a fim de normalizar a relação entre os dois Estados. Para Assad, um acordo com Israel deveria envolver mudanças na fronteira dentro do território israelense, não apenas sírio, além da retirada total das tropas de volta às linhas de 1967. "Se a Síria chegasse a um acordo com Israel, ele seria suplementado no processo com um pequeno entendimento com os palestinos. Caso não houvesse avanço com os sírios, um grande acordo seria assinado com os palestinos" (BEN-AMI, 2006, p.219). Ao contrário das expectativas israelenses, foram os palestinos que trouxeram para Israel uma proximidade com os Estados árabes.

Arafat's miscalculations and Israel's blunders and misconceptions should not overshadow the meaning of Oslo as representing a fundamental change in the

structure of Israel's peacemaking strategy. The centrality of the Palestinian problem in the quest for the solution of the wider Arab-Israeli conflict, which Israeli governments had consistently refused to acknowledge, was now unequivocally asserted. The capsule theory, whereby peace with the Arab states would help deliver the Palestinians, did not work out. In fact, Rabin himself had tried it before he opted for a deal with Arafat. His first year in office was almost exclusively dedicated to the Syrian track, for he saw in the Baath regime in Damascus the main strategic threat to Israel. He believed, and expected, that peace with Syria would diminish the centrality of the Palestinian problem and would allow him to reach a not-too-expensive deal with local Palestinian leaders. Paradoxically, Assad was indirectly responsible for the Oslo agreement. It was the failure of his Syrian enterprise that brought Rabin to the White House lawn in Washington for his historic handshake with Arafat. (BEN-AMI, 2006, p.219)

Yitzhak Rabin e Shimon Peres passaram a acreditar que um acordo vantajoso com os palestinos baixaria significativamente os custos de um possível acordo com os sírios, ao reduzir seu poder de barganha. Essa fórmula de negociações de Peres, conhecida como “o princípio da bicicleta”, em que um lado pressiona o pedal e o outro se move como consequência, visava progredir em direção a um acordo de maior amplitude com os demais árabes na região (SHLAIM, 2005, p.245). No caso da Jordânia, as relações foram normalizadas através de um acordo de paz assinado em meio ao processo de Oslo, em 1994. O sucesso na aproximação de jordanianos e israelenses foi uma consequência direta dos acordos de Oslo; o rei Hussein acreditava que o acordo econômico entre Israel e a OLP (Protocolo de Paris) prejudicaria seus laços econômicos com a Cisjordânia e o fortalecimento da causa palestina poderia trazer instabilidade política para o reino, que abriga oficialmente o maior número de refugiados palestinos na região. Assim, a Jordânia e Israel compartilhavam um interesse estratégico: controlar o movimento nacional palestino (BEN-AMI, 2006, p.220). Nesse processo, podemos ressaltar que o entendimento com os palestinos não foi uma questão prioritária na agenda do governo trabalhista, mas acabou por se mostrar a opção mais vantajosa para Israel para a continuidade do processo de paz árabe-israelense.

A autonomia palestina nunca vigorou na plataforma do partido trabalhista, e, embora esses tenham aceitado dialogar com a OLP - o que constituiu numa grande abertura da política externa israelense, considerada a conduzida até então pelo Likud – é importante notar que havia interesses particulares de Israel por trás da assinatura dos acordos. Em Oslo, os trabalhistas puderam encontrar um “parceiro na paz” que assumisse a responsabilidade por manter a ordem dentro dos territórios ocupados, que os aproximasse do mundo árabe e que estabelecesse laços comerciais vantajosos para Israel, conforme veremos a seguir. Assim, a imagem divulgada em 1993 de que o processo de Oslo se tratou de uma grande concessão israelense que levaria os palestinos até a criação de seu Estado próprio é absolutamente

incoerente com os termos do acordo, com o contexto regional da época e com as ambições do partido trabalhista para o desenvolvimento de Israel.

3.2.2 Desenvolvimento econômico

As diretrizes do governo Rabin seguiam as premissas do liberalismo econômico e previam a criação de um novo Oriente Médio baseado em bases econômicas sólidas através da paz. Os recursos materiais israelenses deveriam ser destinados ao desenvolvimento de uma cooperação econômica, científica e cultural, em substituição à custosa corrida armamentícia regional praticada até então (BEHRENDT, 2007, p.33-34). O maior defensor da aplicação do modelo liberal na região foi Shimon Peres, ministro das Relações Exteriores do governo Rabin. Peres expôs seu projeto liberal no livro *O Novo Oriente Médio* (1993), no qual argumenta que a lógica militarista é uma política do passado e que deve haver uma transição para uma perspectiva voltada a um futuro em que a força econômica de uma nação prevaleça sobre sua força militar.

Peres talked about the modern economy and the concomitant standard of living, competitive trade relations, open borders, and the utilization of science and technology. He worked hard in Israel to change the public atmosphere and to create a new Israeli identity, different from the militaristic, collectivistic ethos that was combined with extreme suspicion and fear of the Arabs. Many economists endorsed Peres's ideas, saying that a successful Palestinian economy would be in Israel's interest because it would bring prosperity to both sides and bolster peace. (BEN-ELIEZER, 2012, p.36)

Segundo Peres, o custo de manutenção de um grande exército e armas modernas afeta a capacidade de um Estado de lidar com os desafios mais importantes, que são o desenvolvimento e integração econômicos. No “Novo Oriente Médio”, uma nova perspectiva universal substituiria o conceito de nacionalismo - que traz consigo hostilidade e violência - e a segurança dos Estados seria resultado de seu empenho econômico, não de seu poder militar. Através dessa concepção universalista, “a região poderia seguir em direção a uma confederação como a União Europeia, na qual as fronteiras são abertas e os mercados superam demarcações políticas” (SELIKAR, 2009, p.30) De modo geral, no modelo de Oriente Médio de Peres, assim como do restante do setor trabalhista envolvido em Oslo, a cooperação econômica seria promovida no lugar da competição militar.

Peres was confident that the New Middle East would solve Israel's problems of controlling the Palestinians who, in his view, were bound to seek the advantages of economic well-being over armed resistance. He noted that the Palestinians “have begun to understand that they cannot simultaneously employ strategies of terror and negotiation.” Most important, Peres predicted that economic prosperity in the New

Middle East would eliminate terror, which he attributed to economic deprivation. As for Hamas, he expected the Palestinians to overcome it 'via election; they [Palestinians] must create an authority of an elected majority against an armed and fanatical minority.' (SELIKTAR, 2009, p.30)

Em 1991, Yossi Beilin, o vice-ministro de Shimon Peres, e os acadêmicos trabalhistas Yair Hirschfeld e Ron Pundak, que viriam a ser os principais envolvidos no processo de Oslo, inauguraram a Fundação de Cooperação Econômica (*Economic Cooperation Foundation*), com o objetivo de conduzir “estudos teóricos sobre o tema”, a partir de doações de diversas fontes europeias. A fundação foi utilizada no processo de Oslo por Yossi Beilin como meio de comunicação com noruegueses de maneira a manter o sigilo das negociações, conforme veremos no capítulo 4. Na ocasião de Oslo, inúmeras organizações não governamentais e institutos de pesquisa foram inaugurados para promover a resolução de conflitos no Oriente Médio e abordar diretamente a questão Israel-Palestina, sobretudo a constituição da sociedade civil nos territórios ocupados. O processo de Oslo atraiu investimentos na perspectiva de que a paz fosse estabelecida e a região se tornasse mais estável para uma expansão comercial. Esse fenômeno é nomeado pela autora Ofira Seliktar de “indústria da paz”, da qual se beneficiaram desde fundações veteranas, como Ford e Rockefeller, até dezenas de fundações menores.

[...] Although it is virtually impossible to estimate the dollar amount underwriting this “peace industry,” the collective output of hundreds of research projects, task forces, conferences, and workshops made it clear that the Palestinians were well on the way of becoming a model civic society in the region. (SELIKTAR, 2009, p.29).

Essa nova indústria gerada pelo processo de paz trouxe uma renovação e rápido crecimento do potencial comercial israelense. Como parte da implementação do paradigma liberal na região, foram promovidas reformas que abriram a economia israelense para o mercado internacional, reduziram a intervenção do Estado e promoveram privatizações. Outro fator a favorecer o crescimento econômico israelense foi o fim da URSS, que causou a imigração em massa de judeus europeus no início dos anos 1990⁴⁸, e disponibilizou capital humano em grande escala.

[...] with the onset of the peace process, Israel was perceived as a good investment opportunity. The result was an economic boom. Billions of dollars poured into Israel as giant international concerns entered the local market. Privatization swept banks, energy companies, industrial concerns, insurance companies, and construction firms. [...] Although these

⁴⁸ No período seguinte à Conferência de Madrid em 1991, judeus da antiga URSS altamente qualificados imigraram para Israel, causando um aumento de quase 20% da população israelense em menos de dez anos. (BEM-AMI, 2006, p.230).

developments resulted in growing social polarization as the old welfare-state approach was supplanted by a neoliberal economy, it was widely held that the national economic growth would solve such ‘minor’ problems, would be good for everyone, and, furthermore, would bring peace. (BEN-ELIEZER, 2012, p.32)

Do ponto de vista econômico, enquanto reforçou a dependência da economia palestina da economia israelense, o processo de paz e a euforia liberal que o seguiu foram um bom negócio para o partido trabalhista, que promoveu o crescimento econômico⁴⁹ do Estado, e para o empresariado de modo geral em Israel.

Israeli elites yearned for peace as a vehicle for economic growth and as the necessary condition for Israel’s dynamic economy to break new ground, to overcome the sense of siege that had stymied her regional and global expansion, open new markets and be able fully to profit from the vertiginous changes that were taking place in the global economy. Yitzhak Rabin was the major political advocate of this economic drive, for he was eager to lead Israel into a new economic era, to see her overcome her sense of isolation and seize the opportunities offered by the new global economy, by the mass immigration of Soviet Jews with their technological capabilities and by the emerging markets. But all this, he knew, could not be done without peace. (BEN-AMI, 2006, p. 208).

De fato, o processo de Oslo trouxe uma série de benefícios a longo prazo para o Estado de Israel. Na página oficial do Ministério de Relações Exteriores estão listadas as diversas conquistas políticas e econômicas viabilizadas pela adesão ao processo de paz, nomeadas “frutos da paz”. Dentre elas estão: o aumento do número de relações diplomáticas com Estados de 92 para 163 desde a Conferência de Madrid em 1991; a assinatura do “Acordo Fundamental”, que iniciou relações diplomáticas com o Vaticano em 1993; a abertura de embaixadas e missões diplomáticas por toda a região Euro-asiática; a melhora do status em organizações internacionais; o estabelecimento de relações diplomáticas com Egito e Jordânia e a abertura de escritórios no Marrocos, Tunísia, Omã e Qatar. Do ponto de vista econômico, Israel conquistou o suporte dos Estados do Golfo para o fim do boicote econômico que sofria até então, teve um aumento de 24% em exportações para a Ásia de 1991 a 1995 e assinou um acordo comercial com a Jordânia.

For Israel, Oslo was the introduction to one of the most breathtaking eras of economic growth and opening up of markets in her history. [...] by the time the Oslo accords came into effect, Israel could also see how her international status had improved dramatically. With diplomatic relations being established with countries such as China and India, the dynamic markets of Asia were added to the widening

⁴⁹ As indústrias de alta tecnologia foram as primeiras a se beneficiarem do processo de paz, com um aumento de 15% nas exportações entre os anos de 1993 e 1998. Com o fim do boicote dos Estados árabes a partir da assinatura do processo de paz em 1994 - que teria custado a Israel um potencial de exportação de quarenta bilhões de dólares em quatro décadas, segundo dados da Câmara de Comércio israelense - mais de vinte países estabeleceram relações diplomáticas com Israel. A renda anual per capita passou de U\$12.500 em 1992 para U\$15.600 três anos depois, e o produto interno bruto israelense (PIB) aumentou em 50% entre 1995 a 1999 (BISHARA, 2003, p. 117).

horizons for the vibrant Israeli economy. During the Rabin years (1992-5) Israel's economy grew at an average of 7 per cent per year. The main economic benefit that Israel reaped from the Oslo years did not come from the surrounding Arab markets; it came from the normalisation of her international relations and her concomitant integration into the global economy. New markets, improved global conditions, the psychological atmosphere created by the peace process, the highly skilled Israeli labour force and the cheap Palestinian labour force – Palestinians became the hewers of wood and drawers of water of the Israeli economy (by 1993 about a third of the Palestinian labour force was employed in Israel) – were the cocktail of conditions that made the Oslo years into such a vertiginous economic success for Israel. (BEN-AMI, 2006, p. 230)

Embora o processo de paz tenha se mostrado lucrativo e vantajoso para Israel devido à normalização de relações diplomáticas, a sua expansão econômica e à parceria com palestinos da OLP para controlar a Intifada e os grupos de oposição nos territórios, a aproximação com as lideranças palestinas e a assinatura dos acordos de paz não foi unanimidade no campo político israelense.

3.2.3 Divisão interna e política territorial

O desacordo entre partidos israelenses é uma questão central em relação à participação de Israel no processo de Oslo, que necessita ser destacada: o processo de paz foi uma iniciativa do partido trabalhista, e não contou com o apoio da totalidade dos setores políticos israelenses, sobretudo do partido Likud e seus aliados de direita e de extrema-direita. O processo de paz foi responsável pelo colapso do governo de união nacional em março de 1990, e uma coalizão liderada pelo Likud assumiu o poder até a eleição de Yitzhak Rabin dois anos depois. Durante o processo de paz, membros do Likud, sob liderança de Benjamin Netanyahu, fizeram uma campanha incisiva em oposição aos Acordos de Oslo.

On both sides of the Israeli-Palestinian divide, the Rabin-Arafat deal provoked strong and vociferous opposition on the part of the hard-liners. Both leaders were accused of a betrayal and a sell-out. Leaders of the Likud, and of the nationalistic parties further to the right, attacked Rabin for his abrupt departure from the bipartisan policy of refusing to negotiate with the PLO and charged him with abandoning the 120,000 settlers in the occupied territories to the tender mercies of terrorists. The Gaza-Jericho plan was denounced as a bridgehead to Palestinian state and the beginning of the end of Greater Israel. (SHLAIM, 2005, p.249).

É um fator essencial para compreender a natureza dos Acordos de Oslo, no entanto, que o posicionamento dos setores políticos rivais se refere somente às concessões territoriais feitas para os palestinos e ao reconhecimento da OLP, e que a perspectiva de que a resolução do conflito não envolve a criação de um Estado palestino soberano era compartilhada pelo Likud e pelos negociadores trabalhistas em Oslo. A posição do Likud é fundamentada em

pressupostos considerados “mais ideológicos e religiosos” do que os rivais trabalhistas (SHLAIM, 2005, p.243) e não concebe a possibilidade de paz ou concessões territoriais para os palestinos, por considerá-los uma ameaça a seu projeto expansionista da “Grande Israel”.⁵⁰ Segundo esse projeto, os territórios ocupados de Gaza e Cisjordânia devem ser totalmente anexados a Israel. Os trabalhistas, por outro lado, já acreditavam que a concessão de porções do território seria inevitável. Na visão de ambos os partidos, a terra de Israel (*Eretz Israel*) pertence ao povo judaico devido a sua história e a ligações religiosas com essa região, e não há legitimidade nas reivindicações palestinas de criação de um novo Estado. A própria identidade palestina é rejeitada pelos setores mais extremos desses partidos, que professam que a população árabe dos territórios ocupados deveria ser incorporada à Jordânia, onde supostamente pertencem.

De fato, a concepção de que existe uma reivindicação nacional de um povo especificamente palestino é relativamente recente na política israelense. Desde a criação de Israel em 1948 e o armistício acordado com os Estados árabes vizinhos após intenso conflito, houve um esforço por parte de israelenses e jordanianos para suprimir o conceito de uma identidade palestina, em um processo que Baruch Kimmerling chama de “despalestinização”:

The geopolitical situation that the colonial powers created after World War I meant that the Arabs of Palestine could not immediately grasp the options of joining the pan-Arab movement or achieving a separate polity, but the problem of dual identity still existed. As the British colonial state was consolidated, the sense of political and even cultural distinctiveness among the Arab population grew, and the colonial state provided them with their final sociopolitical boundaries and identity. The difficulties the local population had in meeting the challenge posed by the growing Zionist settlement contributed to the local Arab population's feeling that theirs was a unique fate. Yet after the Jewish-Palestinian civil war and the 1948 war, sociopolitical conditions led to an almost complete disappearance of the Palestinians and a separate Palestinian identity. (KIMMERLING, 2008, p.236).

O processo de gradual deleção da reivindicação nacional palestina ocorreu devido a uma combinação de interesses. Israel e Jordânia ocupavam as duas margens do rio Jordão, e impuseram suas próprias identidades nacionais sobre os palestinos que ficaram sob sua jurisdição, como forma de manter a região estável após o armistício, e impedir a propagação de um ideal nacional propriamente palestino. Em ambos os Estados, palestinos foram incorporados e receberam nova cidadania em uma tentativa de “despolitizar” sua causa nacional.

⁵⁰ Segundo o historiador Benny Morris, enquanto o Likud governou Israel de 1977 até 1992, a possibilidade de um acordo de paz era remota, pois o partido é ideologicamente contrário à cessão de qualquer porção da Cisjordânia, a qualquer contraparte árabe. (MORRIS, 2001, p.630).

The Jordanians and Israelis, who then controlled most of British colonial Palestine, had a common vested interest to create and maintain a Palestinian-less sociopolitical reality in the Middle East. The world order generally supported the approach, defining the problem of the Palestinians as a refugee and not a national problem. Within the refugee camps under Egyptian control (in the Gaza Strip), in Syria, and to a lesser degree, in Lebanon, the Palestinian identity was preserved and nurtured, but even in the camps of the late 1950s, pan-Arabism was prioritized. Arab unity was seen as a precondition for solving the Palestinian problem, followed by the liberation of all Arab lands, including Palestine, from colonialism and imperialism. (KIMMERLING, 2008, p.236)

Nessas circunstâncias, a alegação de que “não existem palestinos” - que seria notoriamente feita pela primeira-ministra de Israel, Golda Meir, na década de 1970 - chegou perto de se realizar. Naquele período, predominava entre os palestinos o ideal panarabista como o melhor o caminho para sua libertação dos sionistas.⁵¹ A exceção do recurso ao panarabismo foi o Fatah⁵², que viria a governar a OLP e a enfatizar a particularidade do caso palestino entre os árabes a partir de 1964 (KIMMERLING, 2008, p.237). A partir de então, a luta pela causa nacional seria protagonizada somente pelos palestinos.

Jewish Israelis interpreted the reappearance of the Palestinians as independent actors on the stage of the Jewish-Arab conflict, embodied by the PLO, to fit perfectly with both components of their political culture. Israeli overreaction was one of the factors that helped to both give the Palestinian organizations publicity and reconstruct Palestinian identity and nationalism.[...] Fatah not only gained relatively rapid worldwide recognition, but moreover, this small group was presented and constructed by the Israelis as a major danger for Israel. This alone operated as a kind of self fulfilling prophecy, and lay the foundations for a new Palestinian pride. (KIMMERLING, 2008, p.242).

Em 1967, Israel ocupou a Cisjordânia e Gaza, unindo as populações palestinas em Israel e a dos territórios ocupados pela primeira vez desde 1948. Conforme Kimmerling afirma, “de certa perspectiva, a realidade colonial havia sido reestabelecida, dessa vez sob controle judaico” (2008, p.238). A invasão de Israel sobre esses territórios é consistente com a política expansionista prevista para a formação da “Grande Israel”, que presume a ocupação do máximo de terra na qual resida o mínimo de palestinos possível. (PAPPE, 2016; ROY, 2007). A população palestina presente nos territórios ocupados, portanto, tornou-se um obstáculo para o estabelecimento da “Grande Israel” como um Estado judaico.

The rules of the game were explicit almost from the beginning. The Israelis wanted to keep all or most of the territories of the West Bank and Gaza [...]However, for

⁵¹ O panarabismo foi a ideologia nacionalista que previa a união de todos os povos árabes em uma única nação, adotada por lideranças do Oriente Médio como oposição à manutenção do Império Otomano e, posteriormente, ao colonialismo europeu na região. A unidade árabe era vista como uma pré-condição para resolver a questão palestina através da libertação de todas as terras árabes do colonialismo e imperialismo. (KIMMERLING, 2008, p. 61; 236).

⁵² O discurso do partido buscou reverter a retórica tradicional panarabista, afirmando que a libertação nacional viria através da luta armada, liderada pela própria vanguarda palestina, a partir de então responsável por seu próprio destino. (KIMMERLING, 2008, p.237).

the Israelis, formally annexing the occupied territories was out of the question [...]Such an annexation would have changed the entire demographic balance between Jews and Palestinians, transforming Israel into a binational political entity. Even the right wing regime that came to power in 1977 was unwilling to fulfill the expectations of elements of its constituency by formally annexing the occupied territories. However, even though the territories were not formally annexed, they were opened up as settlement frontiers and incorporated within a single economy and military control system. (KIMMERLING, 2008, p.244).

No mesmo ano, o governo de união israelense deu início à construção de assentamentos na Cisjordânia e Gaza como modo de garantir o controle das terras por Israel e a transferência gradual da população judaica para eventualmente compor uma maioria demográfica nos territórios ocupados. É essencial notarmos que essa política expansionista foi promovida por governos tanto de direita como trabalhistas⁵³ desde então, o que indica que a ocupação da terra e a separação dos palestinos a fim de manter o caráter judaico do Estado são diretrizes de ambos os setores políticos. (BEN-ELIEZER, 2012, p.33) Considerando que os assentamentos não aparecem nos termos dos Acordos de Oslo e que a divisão territorial prevista no Acordo Interino (Oslo II) reforça a fragmentação do território palestino e o isolamento da população, cabe afirmar que eles favoreceram a continuação desse projeto israelense.

Israeli domination in the West Bank and Gaza always shifted between selective physical presence and absence, the former dealing with Israel's territorial and the latter with its demographic strategy- aiming to gain land without the people living in it. It thus operated by imposing a complex compartmentalized system of spatial exclusion that at every scale is divided into two. The logic of 'separation' (or, to use the more familiar Afrikaans term, 'apartheid') between Israelis and Palestinians within the Occupied Territories has been extended, on the larger, national scale, to that of 'partition'. At times, the politics of separation/partition has been dressed up as a formula for peaceful settlement, at others as a bureaucratic-territorial arrangement of governance, and most recently as a means of unilaterally imposed domination, oppression and fragmentation of the Palestinian people and their land. (WEIZMAN, 2007, p.11).

Em julho de 1967, o ministro israelense Yigal Allon formulou um plano de divisão da Cisjordânia de uma forma através da qual Israel manteria controle sobre o Vale do Jordão e destinaria as áreas de concentração da população palestina a um território autônomo ou ao reino da Jordânia. (ANEXO B). A estratégia de “cessão territorial”, conforme nomeado pelos trabalhistas, seria inédita na política israelense. A importância de abordarmos o Plano Allon neste trabalho é a de que, embora nunca tenha sido adotada oficialmente como política de governo, essa concepção de divisão territorial passou a vigorar informalmente na plataforma

⁵³ No governo trabalhista de Rabin, de 1992 a 1996 (período de assinatura dos Acordos de Oslo), a população de colonos em territórios ocupados cresceu 48% na Cisjordânia e 62% na Faixa de Gaza, número maior do que registrado em qualquer governo do Likud. (BEN-AMI, 2006, p.216).

do partido trabalhista. (MORRIS, 2001,p.330) Conforme a autora Sara Roy observa, a divisão territorial proposta pelo plano e aprovada pelos trabalhistas é semelhante à disposição territorial palestina estabelecida em 1995, embora a primeira não tenha previsto uma conexão com a Faixa de Gaza.

The plan called for the annexation of 25–40 per cent of the West Bank and established key territorial fundamentals that were used and expanded by subsequent Israeli governments. These fundamentals separated Jerusalem from the West Bank, which in turn would separate the northern from the southern West Bank, a reality directly imposed over 25 years later by the Oslo agreements. The Allon Plan also established the concept of security borders, used by Israel to justify land confiscations, and reasserted the importance of building Israeli settlements as a way of ensuring the incorporation of the maximum amount of land but with the least amount of Palestinians. (ROY, 2007, p.324).

A perspectiva de que o “problema palestino” devia ser solucionado através da integração territorial de palestinos à Jordânia foi predominante na doutrina dos partidos israelenses. De acordo com ela, o território da Cisjordânia deveria ser partilhado com os jordanianos de modo que os centros populacionais palestinos fossem incorporados ao reino da Jordânia, pois não havia uma identidade essencialmente palestina, apenas árabe. A chamada “opção jordaniana” vigorou entre os partidos nacionalistas de direita e trabalhista até que o rei Hussein da Jordânia abrisse mão de suas reivindicações e de seus laços históricos com a Cisjordânia em 1988. Como sabemos, o partido trabalhista passou a considerar, a partir de então, o diálogo direto com representantes palestinos, o que ocorreu em Madrid em 1991 e em Oslo em 1993. Essa mudança não significa, no entanto, que os trabalhistas tenham se tornado favoráveis à criação do Estado palestino.

As a matter of fact, neither Rabin nor, especially, Peres wanted the autonomy to usher in a Palestinian state. As late as 1997 – that is, four years into the Oslo process when, as the chairman of the Labour Party’s Foreign Affairs Committee I proposed for the first time that the party endorse the idea of a Palestinian state – it was Shimon Peres who most vehemently opposed the idea. He still believed in a Jordanian–Israeli–Palestinian condominium in the territories. A Palestinian state was clearly not within Rabin’s priorities either. But the failure of his Syrian enterprise brought him to Oslo (BEN-AMI, 2006, p.220).

Concluimos que a posição trabalhista em Oslo foi inovadora apenas no sentido de legitimar a OLP como representante dos palestinos, aceitá-la para o diálogo e lhe conferir uma autonomia limitada. Essa decisão inédita foi o suficiente para que o processo fosse divulgado como um grande acontecimento na história do Oriente Médio e um passo definitivo em direção à paz com os palestinos através do estabelecimento de seu Estado. Porém, na realidade, o posicionamento do partido trabalhista não é favorável à criação da Palestina como resolução do conflito, e os termos que constam em Oslo representam suas concessões

máximas. Embora tenha sido reconhecida como representante da população palestina, a liderança da OLP não obteve o reconhecimento de seu direito à autodeterminação nacional. Israel, por sua vez, obteve uma série de benefícios que resultaram diretamente da “paz de Oslo”: a ampliação das relações diplomáticas e comerciais, a aproximação com os Estados árabes e o comprometimento da organização palestina com o controle dos grupos contrários ao processo de paz. Esse último aspecto beneficiou Israel em dois sentidos. Primeiramente, ao transferir poderes sobre questões municipais para a OLP, Israel se livrou da responsabilidade sobre a população palestina e pôde se dedicar apenas à segurança e expansão dos assentamentos e da infraestrutura ligada a eles, enquanto manteve o controle indireto sobre os palestinos.

[...] A power-oriented analysis of the situation concludes that indirect control of the Palestinians is a better and cheaper strategy than is direct control, especially in a completely ungovernable area such as the Gaza Strip. Such indirect rule entails transferring local rule to Palestinian authority, including its police and secret services. These arrangements would take at least five years. In any case, a Palestinian autonomous entity—or in the worst case analysis from the current Israeli point of view, a sovereign state, divided territorially between the Gaza Strip and the West Bank and compressed between Jordan and Israel—is for Israel a greater strategic asset than threat. (KIMMERLING, 2008, p.249).

Em segundo lugar, Israel pôde condicionar o cumprimento de sua parte do acordo ao sucesso ou fracasso dos palestinos da OLP em garantir sua segurança. Assim, qualquer ato de resistência palestino poderia justificar o atraso ou descumprimento dos acordos por parte de Israel.

Vimos que a assinatura dos Acordos de Oslo atendeu a interesses econômicos e diplomáticos dos trabalhistas israelenses e não comprometeu sua política de expansão territorial. A iniciativa de aderir ao processo de paz foi tomada pelo partido trabalhista, sem a aprovação dos setores políticos contrários ao início de negociações com os palestinos. Esse desentendimento levou à cisão do governo de união e opôs o Likud e trabalhistas no início da década de 1990. A diferença entre as posições dos partidos, no entanto, limitou-se à concessão de territórios e autonomia para palestinos: ambos acreditam ter direitos sobre os territórios ocupados e não admitem o fim do conflito com a criação do Estado da Palestina na região. Em outras palavras, a paz com os palestinos pretendida por israelenses no contexto do Novo Oriente Médio não prevê sua autodeterminação nacional, mas sua autonomia e cooperação econômica.

Os palestinos da OLP, por sua vez, não foram absolutamente prejudicados em Oslo. Conforme veremos no item a seguir, os acordos também favoreceram setores específicos da

política e da sociedade palestinas e resultaram na oposição de grupos contra e a favor do processo de paz.

3.3 “Honra sem autoridade”: a OLP na Palestina ocupada

No momento em que Arafat assinou o primeiro dos Acordos de Oslo nos jardins da Casa Branca, a OLP se tornou oficialmente a principal representante do povo palestino e conquistou o direito de se instalar nos territórios ocupados (Gaza e Jericó) e lá estabelecer sua estrutura de governo. Pela primeira vez desde sua criação em 1964, os palestinos da organização poderiam entrar em sua terra de origem e nela continuar seus esforços pela libertação nacional palestina, agora por meio de uma via diplomática. Da mesma maneira, pela primeira vez, palestinos dos territórios ocupados para onde a OLP foi transferida seriam governados por representantes de seu próprio povo. Oslo pareceu ter consistido em uma grande vitória para o povo palestino, que teria tido sua causa nacional reconhecida diante da mídia internacional e finalmente encontraria o caminho para estabelecer seu Estado próprio.

The Palestinian-Israeli negotiations at Madrid, Washington, D.C., and Oslo, starting in 1991, appeared to put the process toward statehood back on track, and seemed to justify the highest hopes of, and for, the PLO. In fact, however, a careful examination reveals that what came to be known as the Oslo process brought the Palestinians no closer to their goals of liberation, independence, and statehood. [...] Few bothered to undertake such an examination at the time. Instead, most allowed themselves to be swept away by the euphoria of the heady first few years after this apparent turning point in the fortunes of the Palestinians, as an interim Palestinian Authority was established, Israel appeared to hand over to it control of most Palestinian population centers, a select number of lucky Palestinian exiles returned to their homeland, and negotiations for a permanent settlement continued (KHALIDI, 2006, p.157).

Conforme apontado por Rashid Khalidi, uma análise do processo de Oslo revela que palestinos não se aproximaram da criação de seu Estado. Somente a liderança da OLP e as elites locais foram favorecidas pelos acordos, e a situação dos habitantes dos territórios ocupados não passou por grandes melhorias. Pelo contrário, o autogoverno palestino estabelecido nos territórios apenas consistiu em uma nova fachada para a ocupação israelense, que seguiu seu curso durante o processo de paz, insaciável. Essa situação é justificada na medida em que analisamos a maneira com que negociações secretas de Oslo foram estabelecidas e os atores que participaram. No caso dos palestinos, Oslo foi o instrumento utilizado por Arafat e seus aliados para garantir sua permanência no poder da ANP como único representante dos palestinos. A necessidade de participar no processo de paz veio, portanto, do contexto em que a OLP se encontrava no momento de assinatura da DOP.

No início da década de 1990, assim como o Estado israelense, a liderança da OLP se encontrava diante de novos desafios. Exilado na cidade de Túnis após ter sido expulso por tropas israelenses durante a invasão do Líbano no início dos anos 1980, Arafat temia perder seu protagonismo como responsável pela condução da luta nacional palestina. Embora tivesse reconhecido as resoluções 242 e 338 da ONU e aceitado oficialmente a existência de Israel em sua carta de independência, pouco mudara na posição de Israel quanto à legitimidade da organização. Além de planejar retomar seu prestígio como liderança, Arafat lidava com outras duas questões: uma grave crise econômica na organização e a ascensão de novos movimentos dentro da sociedade palestina nos territórios ocupados que independeram de sua liderança - a deflagração da Primeira Intifada e a ascensão política do Hamas em 1987.

3.3.1 Crise econômica

Conforme mencionamos no início do capítulo, a OLP foi afetada diretamente por dois acontecimentos no início dos anos 1990, que diminuíram drasticamente os recursos repassados por antigos aliados para a organização. A URSS era a principal financiadora, fornecedora de armamentos, e de treinamento para os palestinos, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970, consideradas o auge da Guerra Fria e da rivalidade com os EUA. A OLP também recebia treinamento dos soviéticos e de participantes de outros movimentos de libertação nacional e de regimes revolucionários, como a Argélia e Cuba. (PAPPE, 2006, p.217). O fim do império soviético, portanto, representou a perda de um aliado estratégico e da maior parte dos recursos destinados à OLP. No cenário de unipolaridade, tornou-se necessário para os palestinos adaptar-se à nova realidade e buscar uma aproximação com os EUA. Isso exigiria assumir uma posição diplomática e moderada, especialmente após o erro estratégico de apoiar o Iraque na Guerra do Golfo em 1990, que minou qualquer sinal de legitimidade que a OLP conquistara assumindo a coexistência com Israel no final da década anterior. A decisão de Arafat opôs a OLP aos países árabes do Golfo, que também representavam uma importante fonte de recursos para a organização - cerca de 350 milhões de dólares. No Estado do Kuwait, invadido por Saddam Hussein, cerca de 300 mil palestinos da diáspora, responsáveis pela remessa de ao menos 400 milhões de dólares para as famílias nos territórios palestinos, foram expulsos para a Jordânia (MORRIS, 2001, p.613; SELIKTAR, 2009, p.28-29). De acordo com um relatório do Congresso dos EUA de 1991:

[...] the PLO had multiple sources of income, including contributions from Arab countries; a 3.5–7 percent tax on Palestinian works in Arab countries; charitable

donations from wealthy Palestinians; income from investments; and criminal activities such as drug and arms trafficking and 'extortion-protection' schemes. In 1990 the CIA estimated PLO's wealth at \$8-10 billion, a figure close to that of the British National Investigative Service. However, due to mismanagement and corruption, by the early 1990s, much of the PLO's financial empire was said to be in tatters. (SELIKTAR, 2009, p. 28-29).

Desprestigiada politicamente e em meio a uma crise financeira que ameaçava seu funcionamento, a OLP recorreu ao processo de paz a fim de renovar sua imagem como parceira moderada e garantir o retorno do financiamento à organização.

The disarray of the PLO and its financial crisis as a consequence of its strained relations with the dynasties of the Gulf – following the Gulf War – made the PLO more amenable to a settlement based on a compromise that was unthinkable before. That the PLO would accept 60 per cent of the Gaza Strip with all the agricultural land reserve remaining in the hands of 4000 Israeli settlers, without getting guarantees that a Palestinian state would eventually be established, the settlements dismantled and the 1948 refugees would be promised a politically acceptable solution to their plight, was made possible only because of the circumstantial weakness of the PLO. The collapse of the Soviet Union and the decomposition of the automatic block of support for the Palestinian cause that the Soviet-inspired Third World offered in the past, as well as the erosion of the pan-Arab ideology as a key factor in interArab politics, also contributed to bringing home to the Palestinian leadership the need for a direct deal with Israel. (BEN-AMI, 2006, p.204).

Além de ser beneficiada do ponto de vista econômico, houve fatores dentro dos territórios ocupados que também levaram a organização para a mesa de negociações como forma de retomar sua liderança política e se manter no controle dos movimentos sociais palestinos e grupos de oposição.

3.3.2 Intifada e Hamas

A Intifada consistiu em um evento que aproximou não apenas os israelenses de uma nova abordagem diplomática, mas também as próprias lideranças palestinas, por se tratar de um movimento espontâneo desligado do comando de Arafat. Exilada em Túnis e distante dos acontecimentos de dentro dos territórios ocupados, a OLP não arriscaria perder seu protagonismo na luta pela libertação nacional para palestinos da Cisjordânia e Gaza, que, pela primeira vez, se rebelavam em massa contra a ocupação israelense. De acordo com Ben-Ami, a OLP tinha duas maneiras de se reafirmar:

[...] One was to use its financial leverage and the local leadership's fear of retribution should it fail to accept the PLO's supremacy; another was that of seizing the first opportunity to lead the peace process. From that perspective, the future Oslo accords should be seen not only as the major peace breakthrough that they certainly were, but also as a desperate move by the PLO to sideline the local Palestinian

leadership, reassert its hegemony and stem the fundamentalist tide in the territories. Eventually, the Intifada helped recover Arafat's and the PLO's relevance (BEN-AMI, 2006, p.190).

Estabelecer um posto de comando dentro dos territórios, portanto, virou prioridade para Arafat (2006, p.184). A transferência para a Palestina também teria um significado simbólico para os membros da OLP, formada pela diáspora palestina: ela representaria o retorno de palestinos de fora dos territórios para sua terra de origem. Por mais restrita⁵⁴ que a transferência tenha sido quanto ao número de palestinos permitidos a partir para os territórios ocupados e estabelecer uma nova autoridade local, as previsões de Oslo atendiam o interesse das lideranças da OLP de sair do exílio e assumir o controle da política palestina *in loco*. Agora, era claro para a OLP que

[...] only through a deal with Israel could it be allowed to return to the territories and to exercise effective leadership on the Palestinian people. The move in the wake of the Oslo accords of Arafat and his men from Tunis to Gaza, with their culture of terror and their dictatorial practices, would also eventually mean the end of the grass-roots Palestinian uprising. One of the meanings of Oslo was that the PLO was eventually Israel's collaborator in the task of stifling the Intifada and cutting short what was clearly an authentically democratic struggle for Palestinian independence. (BEN-AMI, 2006, p.191).

Sob pressão política gerada pela Intifada, Arafat anunciou publicamente em 1988 a Declaração de Independência Palestina, em Túnis. O documento reforçou as antigas preocupações dos palestinos, como o destino dos refugiados, da cidade de Jerusalém, e das fronteiras do Estado palestino. Porém, ele foi formulado de acordo com uma nova estratégia pragmática da OLP e a necessidade de estabelecer uma relação de confiança com os EUA, o que levou a uma série de negociações e a abertura de uma nova fase de relacionamento com os estadunidenses (PAPPE, 2006, p.239). Havia entre os líderes da OLP o entendimento de que a participação dos EUA na condução do processo de sua autodeterminação nacional seria inevitável (SAID, 2010, p. 138). Assim, com a queda da União Soviética, a estratégia de Arafat foi de se aproximar dos Estados Unidos como forma de recuperar seu status e, possivelmente, abrir o diálogo com israelenses. Para Ben-Ami, a mudança de estratégia de Arafat

[...] was mainly meant to shift the Palestinian diplomatic effort from its ineffective reliance on the Soviet bloc to an alliance with the United States. Recognizing Israel was for Arafat the introduction to a Palestinian dialogue with the United States more than a demarche aimed at Israel. It was about opening the gates of Washington, not those of Jerusalem. The truth of the matter was, then, that both the Declaration of Independence and Arafat's speech were aimed mainly at the US, not at Israel.

⁵⁴ Apenas alguns milhares de líderes e suas famílias receberam permissão israelense para acessar a Faixa de Gaza e a Cisjordânia, após cuidadosamente analisados pelos serviços de segurança de Israel. (KHALIDI, 2006, p.171).

Arafat's major objective now was to meet the Americans' demands for a modification of PLO policies in a way that could allow US recognition of the organisation with all the political and strategic benefits this was supposed to entail. (BEN-AMI, 2006, p.193).

A estratégia de instalar a base de governo da OLP nos territórios ocupados era não apenas aproximar sua liderança da população palestina, mas também possibilitar que a organização, liderada pelo partido Fatah, evitasse a ascensão política dos setores rivais Hamas e a Jihad Islâmica. O Hamas representava uma ameaça ao poder de Arafat devido à popularidade que o grupo ganhava com seu extensivo trabalho social e por se tratar de um movimento contrário a sua posição diplomática e fora de seu controle. De maneira geral, o Hamas foi responsável para que Israel e OLP se vissem com novos olhos. Diante do discurso radical do Hamas, que sequer concebia a possibilidade do diálogo entre israelenses e palestinos, a OLP se mostrava como o parceiro mais moderado para a condução de um processo de paz com Israel.

Although Hamas initially emerged as a political force, its strength derived from its social base to which it remained closely tied. It was during the Oslo period and not before that Hamas became a serious political actor in Palestinian life. The success of the Islamists had little to do with their ideological or political appeal (although a core constituency did support them on that basis) and more to do with their almost singular ability to act and be seen as an institutional force resisting the occupation (when other political factions were engaged in fighting each other) and providing desperately needed support to a population increasingly rejected by its own leadership. (ROY, 2007 p.84).

Em outubro de 1991, o Hamas formou uma coalizão contrária ao processo de paz, que contava com dez facções, dentre elas a FPLP, a FDLP e grupos de esquerda. Essa “frente de rejeição” não aprovava a proposta de concessões territoriais feitas em Madrid ou a ideia de estabelecer uma confederação com a Jordânia, e pregava a libertação de toda a Palestina Histórica. (SELIKTAR, 2009, p.40). Desde sua criação em 1987, o Hamas procurou se projetar como o verdadeiro representante da resistência, na medida em que o partido Fatah parecia abandoná-la, conforme afirmava. Em sua visão, a Conferência de Madrid havia sido “uma capitulação em relação à estratégia estadunidense de se aproveitar do momento de fraqueza árabe para impor uma nova ordem no Oriente Médio na qual Israel é reconhecido pelos Estados árabes” (HROUB, 2013, p.81) O Hamas se diferenciava das facções da OLP por rejeitar as conversas de paz e se comprometer a resistência armada como única maneira de libertar a Palestina. O descontentamento de sua liderança provinha não apenas do modelo de autonomia proposto aos palestinos, mas da centralização do movimento nacional palestino sob a OLP. Kimmerling afirma que, para o movimento islâmico,

[...] the religious side of the conflict is the dominant consideration—theologically, to give up an Islamic land to non-Islamic people is prohibited—but it seems that Hamas’s hesitation to join the peace process was rooted more in following the initial Palestinian nationalistic approach, together with an internal struggle that left open the option to participate in the new Palestinian polity. Continuing guerrilla warfare against Israel to blow up the PLO-Israel agreement was a fundamental challenge to the Palestinian Authority. At the same time, the challenge can be seen as an Islamic leadership requesting recognition as a partner in the deal and treatment as a legitimate actor in establishing a new polity (KIMMERLING, 2008, p.254).

Não apenas a oposição islâmica desaprovou a conduta da OLP ao se envolver no processo de paz com Israel. A maior parte dos aliados de Arafat na OLP se afastaram da organização, inclusive membros proeminentes do Comitê Executivo (SELIKTAR, 2009, p.54) A realização de enormes concessões territoriais e a aceitação da prorrogação dos temas de status final pareciam ter ultrapassado os limites do que os palestinos dos territórios ocupados estavam dispostos a tolerar, conforme visto no impasse atingido pelas delegações palestina e israelense em Washington. Para Arafat, no entanto, essas concessões eram aceitáveis para que, em um primeiro momento, a OLP pudesse se estabelecer nos territórios palestinos ocupados. Para Khalidi, os membros da OLP

[...] saw the agreement that Rabin offered them, which would allow them and the core of their followers in exile to return to their homeland, as a way out of this pressing dilemma. They mistakenly hoped that once inside Palestine, they might go beyond the political and legal limits that Israel sought to place on them. Moreover, they were obsessed with the symbolism of recognition of the PLO, after so many decades when the very existence of the Palestinian people and the representativity of the PLO were denied by Israel and its supporters. In consequence, at Oslo and in subsequent negotiations brokered by the United States they ignored the most crucial features, based essentially on Begin’s 1978 bottom line, of what Israel was willing to offer, seeing them as unimportant ‘details.’ (KHALIDI, 2013, p.60).

Essa divergência entre a posição da delegação palestina e da OLP nas negociações pode ser explicada pelo fato de que Arafat e os demais delegados em Oslo desconheciam a realidade da ocupação nos territórios ocupados. No momento da revelação das conversas secretas de Oslo e da DOP em 1993, Hanan Ashrawi, delegada em Washington, afirmou: “É evidente que aqueles que iniciaram esse acordo nunca viveram sob ocupação” (ASHRAWI apud KHALIDI, 2013, p.61). De fato, os palestinos enviados a Oslo não contavam com o apoio de consultores jurídicos, especialistas e com uma base de dados sobre a realidade nos TPO e a dimensão da ocupação militar israelense (SAID, 2012, p.134). Da mesma forma, não contavam com a experiência em negociações acumulada pelos palestinos que estiveram dois anos em Washington.

The PLO leaders were also insufficiently aware of the degree to which successive Israeli governments were committed to the Begin autonomy formula, or of the absolute rigidity of this scheme. Moreover, they initially underestimated the high degree of coordination between successive US administrations and Israeli

governments, suspicious although they were of both. Their failure to benefit from the expertise and experience that the delegation in Washington had painstakingly accumulated was a grievous mistake, as was their naïve dependence on biased Norwegian mediators at Oslo. So was their failure to employ in Oslo the kind of legal, diplomatic, linguistic, and technical expertise essential to a diplomatic negotiation that was accumulated over twenty-one months in Madrid and Washington. All these factors contributed to the fiasco of the Oslo Accords for the Palestinians. (KHALIDI, 2013, p.62).

Apesar do despreparo de seus negociadores, conforme pretendido por Arafat, a partir de Oslo, a OLP assumiu por completo o protagonismo da causa de libertação nacional palestina e obteve o reconhecimento israelense como seu representante legítimo. Assim, no momento em que assinou o primeiro acordo do processo de paz, a OLP era uma organização centralizadora essencialmente controlada pelo Fatah e não representava a totalidade da população palestina, que incluía os refugiados, as lideranças locais de oposição e os grupos armados de resistência que não admitiam as fronteiras de 1967 (SELIKTAR, 2009, p.54). A ANP foi oficialmente criada em maio de 1994, conforme previsto pela Declaração de Princípios, representando o autogoverno palestino a receber a transferência de poderes locais da Administração Civil israelense. No momento de sua criação, acreditava-se de modo geral que a OLP finalmente providenciaria a sua população uma estrutura similar à estatal que os palestinos tanto reivindicaram.

It was long commonly believed that the PLO had finally provided the Palestinians with the responsible, mature, state-like framework that they had lacked throughout their modern history. Operating as the almost universally accepted representative of the Palestinian people (once organizations led by Fateh had ended the Arab League's tutelage over Palestinian politics), and described as carrying out many of the functions of a state, the PLO under the leadership of Fateh was broadly seen in terms of a teleology of evolution from a liberation movement to a para-state that would eventually lead the Palestinians to full-fledged statehood and independence. [...] This view was nearly universally held, with the notable exception of those animated by an inveterate hostility to the Palestinian national movement, and a few critical Palestinian voices. Notwithstanding these criticisms, in the mid-1990s most observers were in agreement that the PLO and the PA, both dominated by Fateh, were on the point of becoming the Palestinian state whose establishment many at that stage saw as virtually inevitable (KHALIDI, 2006, p.150).

A crença de que a criação do Estado palestino era iminente, no entanto, não durou por muito tempo para os palestinos. A viagem de uma parte da Cisjordânia até outra tornava claro um padrão de continuidade das eras pré-Oslo e pós-Oslo (PAPPE, 2006, p.244). Quando os termos dos documentos foram traduzidos para a realidade dos territórios e a ANP se estabeleceu como autogoverno palestino, as restrições israelenses à autonomia designada a OLP se tornaram evidentes. Os enclaves de administração palestina estavam isolados e separados por porções de territórios controlados pelos militares israelenses. A ANP havia adquirido uma série de novas obrigações para controlar o cotidiano dos grandes centros

urbanos palestinos, mas nenhum direito no que dizia respeito à sua autodeterminação nacional. A polícia da ANP poderia atuar dentro de sua restrita área de soberania, porém o controle das fronteiras permanecia nas mãos de israelenses, que continuavam com a expansão dos assentamentos nas demais áreas da Cisjordânia. Ultimamente, Oslo mostrou que o destino dos territórios ocupados após os acordos ainda estava submetido, mesmo que indiretamente, às vontades de Israel.

The tension between the pledges made in the document and the situation evolving on the ground was reflected in the gap between parameters and functions. The Israelis controlled the parameters while Palestinians were allowed some limited functions. But even in the field of functions, the Oslo process did not go far. The Palestinian functions were limited to the running of daily life in the PA areas. They were decorated with symbolism substituting for real sovereignty, such as flags, units, names and titles such as 'Palestine's post'. It is what the Palestinians call a lot of *salata* (honours) without *sulta* (authority). (PAPPE, 2006, p. 244).

Um dos principais pontos problemáticos dos acordos de Oslo foi delegar aos palestinos uma espécie de regime “subempreiteiro”, cuja principal tarefa era a de garantir a segurança de Israel (KIMMERLING, 2008, p.288). A contínua cooperação em segurança promovida pela ANP em conjunto com Israel desde Oslo para coibir movimentos sociais palestinos e a atuação de militantes dos grupos de oposição que poderiam eventualmente representar uma ameaça aos israelenses (em especial o Hamas) reforçou a polarização política palestina. Tornou-se evidente que a entidade criada em Oslo servia mais aos interesses do ocupante do que à defesa do povo sob ocupação. Grande parte dos esforços e recursos da Autoridade Palestina foi destinada a programas de cooperação em segurança com Israel deixando a administração dos territórios palestinos e o bem-estar de sua população em segundo plano⁵⁵. O autogoverno palestino, antes divulgado como um passo em direção ao estabelecimento do Estado próprio, tornou-se um instrumento de controle indireto israelense.

The problem of law and order was greatly aggravated by Palestinian security forces. Article 9 of the Cairo Agreement, the first follow-up on the DOP, called for a police force (initially 9,000 strong) to keep general order and a security service to protect the Oslo peace. Under Arafat's orders, the police/security establishment ballooned to some 40,000 personnel in 11 different units, including such obscure entities as an Airborne and Maritime Police. By some accounts, there was one police officer for 50 residents, the 'highest ratio of police to civilian population in the world.' (SELIKTAR, 2009, p. 58).

A cooperação em segurança é um dos principais pilares do relacionamento estabelecido entre palestinos e israelenses em Oslo, que gerou uma contradição: a ANP

⁵⁵ De acordo com Tariq Dana, o setor de segurança é o maior setor empregador da ANP (cerca de 44% dos empregos), e absorve entre 30%-35% do orçamento anual, ultrapassando outros setores como saúde (9%), educação (16%) e agricultura (1%). (DANA, 2015).

deveria atender às demandas da população palestina e manter a estabilidade política nos territórios e, ao mesmo tempo, dedicar-se integralmente à manutenção da segurança de Israel.

The Palestinian national leadership faces a major dilemma. It must prove its credibility through its ability to implement the agreements with Israel so that the process continues, and deliver the goods by guarding Israel's security. At the same time, it must avoid a major clash—one that could develop into a civil war—with the Islamic movements and the other opposition elements in Palestinian society. As the terms of the agreements with the Israelis are humiliating to it, the Palestinian Authority has to continually test the boundaries of Israeli permissiveness and public opinion in granting the use of additional state symbols, nationalist activities in East Jerusalem, and power and institutions that point toward creating a future independent state. (KIMMERLING, 2008, p.254.)

As restrições impostas pelos Acordos de Oslo, no entanto, não justificam por si só toda fragmentação social e instabilidade política e econômica que tomaram os territórios após o processo de paz.

3.3.3 A política clientelista e corrupção na ANP

O modo de fazer política conduzido por Arafat, eleito presidente da ANP nos territórios em 1996, teve um impacto direto na realidade dos palestinos após a criação da ANP. Novamente, a questão do despreparo dos líderes da OLP exilados em Túnis prejudicou o desenvolvimento da sociedade civil palestina e a possível criação de um Estado moderno. De acordo com Rashid Khalidi, essa incapacidade da liderança da OLP era previsível: “[...] a maioria dos líderes da OLP, de Arafat para baixo, haviam passado suas carreiras inteiras na atmosfera de um movimento de libertação clandestino e secreto, e se provaram pouco capacitados para a tarefa de *state building*”. (2006, p.159) O autor palestino continua sua crítica:

[...] with the return of the PLO leadership to Palestine and the formation of the PA in consequence of the Oslo Accords in the mid- 1990s, it began to become apparent, first to those in occupied Palestine living under its rule and eventually to others, that over the preceding decades the PLO had done precious little to prepare for independent statehood. As time went on, the “interim phase” laid down by the Oslo Accords, and which according to the PLO's own rhetoric was an antechamber to statehood, appeared to be more and more of a dead end. The first decade of the existence of the PA has been testimony to the unpreparedness of the PLO leadership for the duties attendant on creating a real state. It is true that the PLO leaders who dominated the PA were severely inhibited by Israel's overwhelming power (and by restrictions written into the Oslo Accords to which they themselves had consented) from obtaining sovereignty, state- hood, or even jurisdiction and real control in most of the occupied territories. Nevertheless, there was much that they could have done in spite of these crippling disabilities that they did not do. Notably, when they established the PA they failed to create a solid framework for the rule of law, a constitutional system, a balance of powers, and many of the other building blocks of a modern state to organize the governance of the 3.6 million Palestinians whose welfare they were now responsible for (KHALIDI, 2006, p.159).

O monopólio do poder pelo Fatah, predominante na OLP, também falhou em promover unidade e disciplina no cenário político palestino. O partido efetivamente dominou a política palestina desde a década de 1960, sem incluir em sua pauta a possibilidade da divisão de seu poder. A estrutura burocrática da ANP foi construída a partir do padrão de governo dos antigos tempos da OLP em Beirute. Assim, além de possuir uma autonomia extremamente delimitada pela pressão dos EUA e de Israel para priorizar sua segurança, a ANP manteve as mesmas linhas da política palestina através de troca de cargos e favores, e reproduziu toda a estrutura de poder já elaborada pela OLP. Khalidi afirma que

Instead of a new para-state structure emerging that might have marshaled and organized the energies of the Palestinian people to deal with the even greater challenges that the Oslo period produced, the new PA was essentially a copy of the post-Beirut PLO [...] a patronage laden and largely ineffective system rife with cronyism. This system conspicuously benefited PLO leaders and cadres who had staffed the Palestinian quasi state in Lebanon, and then had sat in enforced idleness in different sites of exile for over a decade after the expulsion of the PLO from Beirut in 1982. These individuals were chosen for most of the top positions in the PA essentially because of their loyalty and their revolutionary past rather than on the basis of merit (KHALIDI, 2006, p. 203-204).

A nova política de centralização gerou um grande impacto político e social sobre os palestinos⁵⁶. O processo de controle autoritário da política nacional gerou a fragmentação da sociedade nos territórios ocupados, assim, Arafat falhou em estabelecer uma coesão social para a constituição de uma sociedade civil palestina a ser legitimamente governada pela nova representação criada em Oslo.

The lack of an improvement in the well-being of ordinary Palestinians had a strong negative effect on popular support for a peace process that many of them saw as progressively demoralizing and restricting them. The impact of all this was exacerbated by the fact that the PA leadership failed to do much of what it could have done on its own, even in such impossibly restrictive circumstances. These included establishing a corruption-free system of governance based on a rule of law, establishing a balance between the executive and the legislative branches, attracting massive investment, and creating jobs. (KHALIDI, 2006, p.203)

A corrupção se tornou uma das características definidoras da administração de Arafat nos territórios ocupados, e sua prática certamente foi facilitada por sua estrutura centralizadora e autoritária. Um regime de “clientelismo”, no qual havia uma troca de favores baseada nos valores sociais e laços familiares locais, foi usado para cooptar e neutralizar a

⁵⁶ Pesquisas entre 1993 e 1998 revelaram que, nesse período, a legitimidade atribuída pela população palestina a Arafat e a ANP caiu drasticamente, o que afetou a avaliação do processo de paz. No ano de assinatura dos acordos, o apoio a Oslo atingiu 68.6%, enquanto em 1997, embora esse mesmo percentual continuasse apoiando o processo de paz, metade já acreditava que ele não teria um resultado positivo. A ausência de um “dividendo da paz” foi responsável por essa erosão, assim como a desaprovação popular da corrupção e dos métodos utilizados por Arafat para lidar com a oposição a Oslo. (SELIKTAR, 2009, p.70).

oposição (SELIKTAR, 2009, p.56) Através dele, independentes, esquerdistas e islâmicos aderiram ao projeto de governo de Arafat através de privilégios, vantagens, e acesso a cargos públicos de prestígio em troca de lealdade política (DANA, 2015). O governo de Arafat também foi responsável por sucessivas medidas repressivas⁵⁷ que visavam controlar a oposição e se manter no poder da autoridade palestina.

Arafat undermined the functioning of the legal system in a number of ways. First, judges with little or no professional qualifications were appointed for political reasons or simply to provide jobs to Fatah loyalists. Seen as part of the vast patronage system of the PA, many judges accepted bribes and encouraged other corrupt practices.[...] Arafat personally dismissed judges who displeased him or questioned the conduct of the security forces.[...] Not infrequently, judges were threatened and even arrested, creating insecurity among the judiciary and compromising its independence and integrity (SELIKTAR, 2009, p. 57).

Outra prática de corrupção comum foi o uso das posições oficiais para o ganho pessoal pela elite política. Houve casos de apropriação de bens públicos e de negócios público-privados ilegais. Essas práticas ocorreram regularmente durante a década de 1990, e impactaram negativamente as percepções locais e internacionais sobre a ANP. A base de apoio a Arafat e ao Fatah estava na classe média da Cisjordânia e na lealdade das unidades militares e forças de segurança do partido trazidas do exterior (KIMMERLING, 2008, p.) É importante notarmos, portanto, que além de Arafat, uma parcela das elites locais foi beneficiada por Oslo, embora essas vantagens econômicas e políticas estejam diretamente relacionadas com a maneira corrupta de Arafat comandar a ANP.

The new situation produced new patterns of life, which explains why, despite the obvious disadvantages, a significant number of Palestinians in the West Bank and Gaza were for a long time willing partners in the process. The various mechanisms erected to regulate life in the PA's areas provided jobs for the PLO people from Tunis and for an additional large number of local Palestinians. These employed people formed the main body of Palestinian support for the agreement, as they now had a vested interest in maintaining the *status quo*. (PAPPE, 2006, p.244).

No campo econômico, Arafat criou junto com seu conselheiro econômico Mohammed Rashid o sistema de monopólio no comércio palestino, a fim de torná-lo totalmente subjugado a seus interesses. Esse sistema foi um importante fator debilitante da economia palestina. Dentro da ANP, a maior empregadora dos territórios, a dependência dos palestinos de sua renda vinda do emprego garantia algum tipo de lealdade a Arafat.

⁵⁷ O Conselho Legislativo Palestino deixou de adotar a constituição redigida pela OLP em 1994 e a autoridade passou a ser regida através de decretos diretamente emitidos por Arafat e seu círculo de aliados mais próximos, conferindo à ANP um caráter personalista e desprovido de uma infraestrutura legislativa legal. O conselho serviu desde então como uma forma de “carimbo oficial” das decisões do executivo palestino. (SELIKTAR, 2009, p. 57).

Arafat was actually acting in line with neopatrimonial tenet of creating an economic system totally subjugated to his rule. For political reasons, Arafat relied far less on tax collection than on donors, Israeli transfers mandated by the Paris Protocol, and monies skimmed from monopolies, extortions, and bribes. Investigators discovered that, between 1995 and 1997, Arafat drained the Gaza Employees Pension Fund of most of its deposits. Some of this income was used to create dependency and patronage; with few private-sector jobs, by 1998, the PA employed some 90,000 people, almost 20 percent of the labor force (SELIKTAR, 2009, p.66).

As condições econômicas dos palestinos nos TPO sofreram uma piora não apenas por causa das medidas de Arafat, mas do modelo econômico aceito por ele e financiado pelo Banco Mundial e pela comunidade internacional para o estabelecimento das relações comerciais com Israel. Nos territórios palestinos, o nível e a qualidade de vida de fato pioraram a partir do estabelecimento da ANP. A ajuda econômica internacional permitiu a construção de novas estradas, escolas e redes de esgoto, porém, em seis anos, Oslo gerou uma redução de 20% na renda média *per capita* da população palestina. Com o enfraquecimento das indústrias e do setor agrícola, provocada pelo fechamento de fronteiras e aumento do custo de transporte, a taxa de desemprego passou de 18,2% para 28,4% de 1995 para 1996 (BISHARA, 2003, p.119-123). Além disso, o fechamento de fronteiras praticado pelos israelenses desde Oslo, seja por razões políticas ou de segurança, afetou dramaticamente a realidade econômica palestina, por restringir o acesso de trabalhadores a empregos dentro de Israel e dos produtos palestinos a mercados e portos israelenses.

A estimativa das Nações Unidas no período de 1993 a 1997 é de que as barreiras unilaterais impostas por Israel tenham causado uma perda de um bilhão de dólares e uma queda de 36% no produto interno bruto palestino. Com a explosão da Segunda Intifada, Israel lançou uma verdadeira guerra econômica contra a ANP e contra o povo palestino em geral, ao reter de centenas de milhões de dólares em impostos pagos pelos palestinos aos israelenses, que deveriam ser repassados para a autoridade palestina de acordo com o processo de paz. Com isso, o dinheiro que a entidade ganha em doações de países contribuintes desapareceu no decorrer das seis primeiras semanas do movimento, o que afetou toda a infraestrutura palestina (BISHARA, 2003, p.123-127).

O Estado de Israel, por sua vez, contribuiu com a prática da corrupção dentro da ANP e explorou o tema como forma de responsabilizar unicamente os palestinos pelo mau desempenho de sua economia após os acordos de Oslo. Assim, teria fundamentos para ocultar o impacto devastador causado por sua política colonial sobre o desenvolvimento social e econômico palestino (DANA, 2015). Os monopólios público-privados controlados pela elite política da ANP, que representam parte do mais de 1,2 bilhões de dólares anuais do comércio

entre palestinos e israelenses, foram possibilitados pela colaboração de setores da atividade comercial israelense e pelo consentimento das autoridades políticas e de segurança de Israel. Autoridades do governo de Yitzhak Rabin estariam supostamente envolvidas no repasse de parte da receita palestina para contas secretas da ANP mantidas por Arafat e Rashid no banco Leumi, em Tel Aviv (SELIKTAR, 2009, p.66). A instabilidade econômica e política palestina dentro dos territórios ocupados eram favoráveis para Israel, pois inviabilizava uma coesão social que pudesse resultar no fortalecimento de movimentos populares pela autodeterminação nacional. Para essa tarefa, Arafat se mostrou o “parceiro para a paz” ideal. Em vez de promover a continuidade da luta pela libertação de seu povo de dentro dos territórios por vias diplomáticas e pacíficas, o líder da OLP optou por manter a desordem social local como forma de se impor sobre seu próprio povo.

Em linhas gerais, o ocorreu em Oslo foi a criação de uma autoridade palestina que manteve a mesma elite política do movimento de libertação nacional no poder e a implantação de um regime autoritário, centralizador e corrupto. O estabelecimento da entidade de autogoverno palestina nada mais foi do que uma medida para contentar um pequeno grupo de líderes palestinos que se dispuseram a se aliar aos interesses israelenses em troca de benefícios econômicos e da obtenção do controle sobre a população nos territórios. Essa afirmação é reforçada pelo fato das conversas terem ocorrido de forma secreta e sem a participação de todos os setores políticos palestinos. Pelo contrário, ao recorrer aos noruegueses para abrir um novo canal de comunicação com Israel, Arafat excluiu os delegados palestinos que já trabalhavam em Washington. Pode-se concluir que, em Oslo, o líder da OLP roubou o protagonismo nas conversas de paz dos representantes palestinos localizados nos territórios ocupados e negociou os termos de acordo com seus próprios interesses. Arafat também roubou o direito dos refugiados de serem justamente representados, ou de qualquer outra organização política palestina de se manifestar em oposição ao autoritarismo de seu governo.

More than a peace move by Arafat and his men in Tunis, Oslo was a desperate attempt by the Palestinian leader to recover control of the Palestinian cause and agenda [...] Reaching those objectives was so urgent and vital to Arafat that his delegates in Oslo were manifestly far more flexible, to the degree of even being negligent, than the local leaders who represented the Palestinians in the official talks in Washington. (BEN-AMI, 2006, p.269).

Concluimos sobre a participação da OLP no processo de Oslo que a assinatura dos acordos certamente favoreceu a organização e a oficializou como representante dos palestinos, porém, não serviu ao interesse pela autodeterminação nacional dos palestinos, que

são em sua totalidade os residentes dos territórios ocupados de Gaza, da Cisjordânia, os refugiados de 1948 e 1967, e aqueles que permaneceram dentro do Estado de Israel desde sua criação. Arafat e o comando da OLP se instalaram nos territórios conforme previsto em Oslo, porém, o novo governo estabelecido por eles não necessariamente trouxe benefícios para os palestinos sob sua autoridade. No lugar de uma entidade democrática e que os representasse na continuação de sua luta pela libertação da ocupação israelense, a OLP criou uma autoridade nacional basicamente derivada de sua própria estrutura hierárquica e burocrática, que assumiu o papel israelense de policiar sua população.

Indeed, one of the greatest failures of the Palestinian leadership during the Oslo period was its abandonment and denigration of its own people, that is, the failure, indeed unwillingness, to mobilize and empower people toward common goals of national reconstruction and political independence. Instead the PA sought to demobilize and disempower its constituency in order to control them (ROY, 2007, p.84-85).

O autoritarismo com o qual Arafat governou a ANP não apenas promoveu a repressão e censura dentro dos territórios sob sua jurisdição, como comprometeu a economia local através de seus esquemas de corrupção e controle total dos recursos enviados à entidade. A divisão territorial aprovada pela OLP em Oslo gerou a fragmentação do território da Cisjordânia, inviabilizou a continuidade territorial de um possível Estado independente e dificultou o exercício do direito de livre movimentação dos palestinos da região, submetidos também ao sistema de segurança e vigilância de Israel. Dessa forma, é seguro afirmar que os Acordos de Oslo não representaram a libertação da população palestina do controle militar de Israel – apenas substituíram uma ocupação israelense por outra forma de ocupação, promovida pelos próprios palestinos da OLP.

3.4 Estados Unidos e Noruega como mediadores

A mediação por parte de um terceiro Estado é uma das principais características dos Acordos de Oslo. Inicialmente, as conversas entre representantes palestinos e israelenses foram intermediadas pelos EUA na ocasião da abertura do processo de paz para o Oriente Médio na Conferência de Madrid, em 1991. Em paralelo, em 1993 a liderança da OLP em Túnis iniciou negociações com israelenses através da intermediação do alto escalão político norueguês sob sigilo absoluto. A abertura de uma segunda via de negociações sem o conhecimento dos EUA é um dos fatores que geraram maior repercussão quando o processo de Oslo foi revelado para o público. A imagem geral passada com o sucesso de Oslo em

produzir um acordo foi a de que o pequeno país da Escandinávia, sem nenhuma expressividade anterior no campo diplomático, tivesse ultrapassado a habilidade dos EUA como mediadores da paz no Oriente Médio, deixando a potência em segundo plano.

Given their long-standing mutual policies of not recognizing the other's legitimacy, the PLO and Israel had relied over the years on third parties to exchange what little communication passed between them. Traveling journalists and academics from many countries transmitted messages back and forth; the Jordanians, Egyptians, and Moroccans played postman on occasion as well. In the era of Madrid-style talks, however, everyone assumed that the United States held the preeminent third party position. Surprise at the September 1993 announcement that secret Israeli-PLO negotiations had produced an accord was compounded by the revelation that Norway—rather than the United States—had played the critical third-party role (CAPLAN; EISENBERG, 2010, p.175).

A própria delegação palestina em Oslo reforçou essa imagem. Mahmoud Abbas (hoje presidente da ANP) afirmou na ocasião de Oslo que “poderia parecer estranho e contestável dizer que o vairão (pequeno peixe) foi capaz de fazer os milagres que a baleia não pôde” (ABBAS, 1993 apud WAAGE, 2007, p.157).

A realidade, porém, é a de que, sem os EUA envolvidos, o processo de Oslo poderia não ter ganhado credibilidade. Embora os noruegueses tenham articulado as negociações entre palestinos e israelenses e chegado a um acordo, os EUA foram os responsáveis por de fato integrá-lo ao processo de paz e vendê-lo ao mundo como uma grande conquista. O apoio dos EUA ao processo de Oslo também era importante para Rabin e Arafat, que optaram por assinar a DOP no gramado da Casa Branca⁵⁸.

Third-party contribution is often critical to the success or failure of negotiation efforts. Norway used an unusual low-key approach and moderate resources to excellent advantage in providing Palestinians and Israelis with the inducements to reach an agreement. More often, however, it is a strong outside actor, typically the United States, which can advance the process by offering material incentives, political support, and military guarantees necessary for persuading Arabs and Israelis to take risks for peace. This was the modus operandi by which President Carter achieved success at Camp David I and President George H.W. Bush brought a full complement of guests together in Madrid (SELIKTAR, 2009,p.267).

Ambos os EUA e a Noruega tinham interesses próprios em conduzir o processo de paz, porém, isso não representou algum tipo de competição entre os dois mediadores. A Noruega, aliada antiga dos EUA, não tinha ambições políticas além de se promover como uma nova força no campo diplomático, e reconhecia a necessidade de manter boas relações com os estadunidenses. Por isso, os EUA foram devidamente informados do canal aberto em

⁵⁸ Israelenses e palestinos solicitaram assinar a Declaração de Princípios publicamente na Casa Branca em vez do parlamento norueguês. Ao firmar um acordo na capital dos EUA, Arafat e Rabin oficializaram o apoio dos estadunidenses, “que poderia se expressar nas formas materiais, econômicas e diplomáticas”. (CAPLAN; EISENBERG, 2010, p.177)

Oslo pelos noruegueses. Dennis Ross, coordenador do processo de paz da administração Clinton e Warren Christopher, seu secretário de Estado, não acreditaram que o processo pudesse gerar um bom resultado de fato, mas aprovaram os esforços dos noruegueses.

“[...] as long as the Norwegian track was only complementary to the one in Washington, there existed no reason for American resentment. [...] As far as the Americans were concerned, the Norway channel was but one of several academic exercises, more like an informal chatting club than real negotiations. It was the work of Foreign Minister Shimon Peres and his deputy, Yossi Beilin. And as long as Prime Minister Rabin was not actively involved, it seemed of only minor importance. Rabin was the indispensable Israeli decisionmaker on peace, and the Americans thought Oslo lacked all the elements of a success story.” (WAAGE, 2007, p.151.).

Assim, duas vias de negociação para alcançar uma resolução para o conflito entre palestinos e israelenses foram abertas simultaneamente: o processo de paz de Madrid, com a delegação palestina vinda dos territórios ocupados e mediada pelos EUA, e as conversas em Oslo, com participação direta da OLP e mediação norueguesa. Ao analisarmos o resultado final do processo de paz adiante, observaremos que as propostas oferecidas aos palestinos nas duas vias de negociação não apresentavam grandes divergências, e que uma solução justa para o conflito do seu ponto de vista não poderia ser obtida através de nenhuma.

3.4.1 Os EUA e a Conferência de Madrid

Conforme vimos no início do capítulo, os EUA apoiam um processo de paz no Oriente Médio desde 1978, com a assinatura dos Acordos de Camp David entre Egito e Israel. Após o primeiro sucesso na normalização de dois Estados na região, os EUA tomaram a iniciativa de expandir a paz para Israel e os Estados árabes vizinhos e tentar elaborar uma resolução para o conflito entre palestinos e Israel. Desde a queda da URSS, os estadunidenses se tornaram a grande potência hegemônica influente sobre o Oriente Médio e assumiram para si o papel de intermediar negociações entre os Estados como forma de garantir o equilíbrio de poder na região a longo prazo. Ao contrário de seu predecessor Ronald Reagan, o presidente George Bush e sua equipe de política externa decidiram adotar uma abordagem mais incisiva em relação ao conflito. De acordo com o secretário de Estado James Baker, as prioridades de Bush eram de prevenir o ressurgimento do Iraque como poder regional, e reanimar o processo de paz árabe-israelense. Do seu ponto de vista, pressionar Israel a voltar para suas fronteiras de 1967 poderia convencer os palestinos a aceitarem um acordo (BAKER, apud SELIKTAR, 2009, p.37). As expectativas estadunidenses para Madrid, no entanto, logo foram barradas pelo posicionamento irredutível de Yitzhak Shamir. O primeiro-ministro israelense se opunha

à ideia de cancelar a expansão de assentamentos e de dialogar diretamente com palestinos. De acordo com Ofira Seliktar,

Shamir, presiding over a hard-line coalition, was disinclined to go along with the American vision of a New Middle East. Unlike the Israeli Left, Shamir was convinced that nothing has changed in the region and that the ‘Arabs are the same Arabs and the sea is the same sea,’ his often repeated reference to past threats by the Arabs ‘to drive the Jews into the sea.’[...] By early 1992, Bush’s foreign policy team concluded that Shamir was bent on obstructing the peace process and that Israel’s vigorous settlement policy robbed the Washington talks of credibility (SELIKTAR, 2009, p.38).

O fato da intermediação dos EUA ser considerada necessária por Rabin, Arafat e os noruegueses, não significa que estadunidenses tenham desempenhado um papel neutro na condução do processo de paz. George Bush é considerado o presidente americano cujo posicionamento frente às exigências israelenses foi o mais implacável. O presidente e seu secretário de Estado tinham sua própria visão da paz no Oriente Médio e pressionaram Yitzhak Shamir a aderir à Conferência de Madrid através do corte de um repasse de 10 bilhões de dólares que seria destinado por Israel à construção de novos assentamentos⁵⁹. Segundo Ben-Ami, a posição de Bush seria justificada pelo fato do presidente não ser “sentimental sobre Israel”:

[...] an American president conspicuously non-sentimental about Israel or the Jews was now making it clear he would not hesitate to twist the arm of Israel’s intransigent Prime Minister. He also made it clear that he would not give Israel the badly needed \$10 billion loan guarantees for the absorption of Russian Jews if her government persisted in its settlement policy and did not respond to the President’s peace initiatives. Shamir was practically dragged to Madrid by President Bush. The message was forcefully, by way of pressure and intimidation, brought home to him that he could have either America’s friendship or the territories, not both. President Bush proved to be the architect of a formidable coalition for war. But he also showed an extraordinary diplomatic proficiency in turning that same coalition into an international alliance for peace in the Middle East. It became the envelope that was necessary in order to give international backing and legitimacy to the launching of the Arab–Israeli peace process in Madrid. (BEN-AMI, 2006, p.198)

A decisão inédita de Bush de pressionar o primeiro-ministro de Israel não representou, no entanto, um rompimento com o histórico de alianças feitas entre os EUA e Israel. De acordo com Rashid Khalidi, a primeira e mais importante colaboração entre israelenses e os EUA já estava em curso na ocasião da abertura da Conferência de Madrid. Os palestinos iniciaram as negociações sob restrições impostas por Israel com o aval estadunidense sobre a

⁵⁹ O embaixador israelense em Washington solicitou o empréstimo pelos próximos cinco anos para auxiliar o Estado a absorver a grande quantidade de imigrantes vindos da URSS no início da década de 1990. Bush e Baker suspeitaram que a quantia pudesse financiar a expansão de assentamentos, o que viam como um obstáculo para a paz. A suspeita vinha do fato de que desde o repasse anterior, de 400 milhões de dólares, os israelenses rejeitavam a ideia de que os fundos não pudessem ser gastos “além da linha verde em Jerusalém”. (QUANDT, 2009, p.307).

composição da delegação e sobre os temas que poderiam ser discutidos - basicamente limitados ao estabelecimento de um autogoverno nos territórios palestinos sob a contínua ocupação israelense. Conforme o autor aponta, “em essência, isso remetia a nada mais do que ideias requentadas da noção de Begin de ‘autonomia’ na parte dos Acordos de Camp David relacionada aos palestinos” (2013 p.41). Aqui Khalidi menciona um importante aspecto sobre o processo de paz promovido pelos Estados Unidos que será retomado neste trabalho no próximo capítulo: os acordos de Camp David I são a origem da proposta de paz apresentada pelos americanos em Madrid. Mostraremos que os termos de 1978 não originaram apenas as premissas básicas das negociações de Madrid, mas também as premissas de onde partiram as negociações de Oslo. Outro aspecto importante a ser retomado é a continuidade na expansão de assentamentos no decorrer da Conferência de Madrid sem uma intervenção estadunidense. Na “Carta de Garantias” enviada diretamente aos palestinos como pré-condições para as negociações, os EUA afirmam acreditar que:

[...] no party should take unilateral actions that seek to predetermine issues that can only be resolved through negotiations. In this regard the United States has opposed and will continue to oppose settlement activity in the territories occupied in 1967, which remains an obstacle to peace. (US Letter of Assurance to the Palestinians, 18 out. 1991).

No entanto, apesar da pressão de Bush e de James Baker para trazer Yitzhak Shamir para a Conferência de Madrid, a participação israelense ocorreu segundo seus próprios termos: a expansão estratégica de assentamentos nos territórios ocupados continuou e as propostas apresentadas para os palestinos eram indiscutíveis. No fim, George Bush pode ter adotado uma postura mais firme em relação à política de Israel, porém não tomou alguma medida sobre as medidas unilaterais israelenses que afirmara condenar na Carta de Garantias. Essas medidas, de fato, não estavam previstas nas regras da Conferência. De acordo com as Cartas de Garantias enviadas aos Estados convidados e aos palestinos, a Conferência “não terá o poder de impor soluções sobre as partes” participantes. Rashid Khalidi afirma que, apesar das

[...] occasional tough words about settlements, perhaps the toughest of any administration before or since, in the end the first Bush administration was unwilling or unable to give any concrete meaning to the assurances offered to the Palestinians in October 1991. Confronted with profound transformations engineered by Israel that with monotonous regularity established concrete new facts on the ground and changed the very contours of the most important issues that the Palestinians were not allowed to discuss, but that were eventually supposed to be subject to negotiation, at the end of the day the United States did nothing at all (KHALIDI, 2013, p.47).

O posicionamento dos EUA é compreensível quando analisada a Carta de Garantias enviada aos israelenses. Nela, James Baker reafirma seu compromisso com a segurança de Israel, a inviolabilidade de seus “laços especiais” com os EUA e a fundamentação do processo de paz iniciado em Madrid nas resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança da ONU. Baker garante na carta que

[...] our commitment to Israel's security remains unaltered. Anyone who tries to drive a wedge between us in an attempt to damage this commitment cannot understand the deep, ties between our two countries and the character of our commitment to Israel's security, including the commitment to preserve its qualitative advantage. The United States believes that the aim of this process is a just and lasting peace that will be achieved through talks based on U.N. Resolution 242 and 338 including signing peace agreements with full diplomatic relations between Israel and its neighbors (US Letter of Assurance to Israel, 18 Out. 1991).

O ponto mais problemático na Carta aos israelenses é a afirmação explícita de que os EUA não apoiam a criação de um Estado palestino, de acordo com a interpretação de Israel sobre os termos das resoluções. Na visão israelense, os territórios dos quais Israel deve se retirar não estão claros no documento de 1967, assim o Estado não admite a obrigatoriedade de se retirar de Gaza e da Cisjordânia. Apesar de condenar a construção de assentamentos nos territórios ocupados, na ocasião de Madrid os EUA não acreditam que em seu lugar deva ser criado o Estado da Palestina. Assim, a posição dos estadunidenses é absolutamente contraditória: não apoia a política expansionista do governo de Israel nem o uso do território para realizar a autodeterminação palestina. A resolução para o conflito seria a atribuição de maior autonomia aos palestinos para a criação de um autogoverno local. James Baker relembra na carta que

You and the other parties have informed us that there were various interpretations of Security Council Resolution 242 and they will be presented during the negotiations. In accordance with the United States traditional policy, **we do not support the creation of an independent Palestinian State**. Neither do we support the continuation of the Israeli rule or annexation of the Occupied Territories. (US Letter of Assurance to Israel, 18 Out. 1991, grifo nosso).

O governo de Bill Clinton, eleito em 1993 e responsável pela continuidade das negociações em Madrid, também não representou nenhum tipo de impedimento ao expansionismo israelense e às alterações que causavam na realidade dos territórios ocupados. Na visão de William Quandt, Clinton não soube utilizar as circunstâncias favoráveis de seu primeiro mandato para conduzir um processo de paz com resultados positivos. Segundo o autor,

No president ever came to office with a more promising set of circumstances for promoting peace between Israel and its Arab neighbors than did Bill Clinton. Peace between Egypt and Israel was already well anchored, having endured the regional turmoil of the 1980s. Radical Arab nationalism, as represented by Iraqi leader Saddam Hussein, had been discredited. Israeli hard-liners had lost the 1992 election, returning the experienced pragmatist Yitzhak Rabin to power (QUANDT, 2005, p.321).

Durante seus primeiros anos à frente do governo estadunidense, nada similar a Camp David I ou à Conferência de Madrid foi realizado. Para Quandt, não havia garantias que alguma iniciativa iria funcionar, mas “o impressionante é que nada se tentou, dado o papel histórico que os EUA tinham assumido e o momento que se desenvolvera nas conversas de paz em 1993.” Para o autor, era “como se Clinton não tivesse sua própria visão, ou como se os EUA não tivessem interesses nacionais em jogo no processo de paz” (2005, p.340). No entanto, a posição de Clinton de evitar tomar quaisquer medidas que pudessem ser consideradas prejudiciais a Yitzhak Rabin, o novo primeiro-ministro de Israel, era compreensível, se levadas em conta as condições da política interna estadunidense: “Ela se adequava ao cenário doméstico da política de Washington, no qual o Congresso, agora sob o controle dos republicanos, estava inclinado a repreender Clinton em toda ocasião por não apoiar Israel suficientemente (QUANDT, 2005, p.340). De fato o Congresso dos EUA tem sido uma fonte de apoio indispensável para Israel, que pode influenciar a condução da política externa estadunidense.

Without a doubt Arab-Israeli policymaking in Washington does get tangled up in internal politics. Congress, where support for Israel is usually high, and where pro-Israeli lobbies tend to concentrate their efforts, can frequently exert influence over foreign policy, largely through its control over the budget. While some senators and representatives no doubt do consider the national interest, for many others positions taken on the Arab-Israeli conflict are little more than part of their domestic reelection strategy. Some analysts have maintained that American Middle East policy is primarily an expression of either the pro-Israeli lobby or the oil lobby (QUANDT, 2005, p.8).

Conforme Quandt afirma, os EUA formulam sua política para o Oriente Médio de acordo com os interesses do lobby do petróleo e do lobby pró-Israel dentro do Congresso. Os principais interesses de sucessivas administrações estadunidenses na região eram de manter o acesso ao petróleo do Golfo, garantir apoio a Israel, e, na Guerra Fria, e gerir suas relações com a URSS (2005, p.14). Manter Israel estável e em vantagem na balança de poder da região é, portanto, a primeira preocupação do governo estadunidense no contexto do Oriente Médio. Para Khalidi, o posicionamento tendencioso a favor de Israel e a desconsideração dos EUA pelos palestinos levaram os tomadores de decisão a “ignorar os elementos básicos necessários para uma paz duradoura, mesmo quando eram obsessivos com os detalhes do processo de

negociação”. De fato, a preocupação com o processo substituiu a preocupação com a paz em si (KHALIDI,2013,p.65). De acordo com Quandt, em algum momento da década de 1970, o termo “processo de paz” passou a ser utilizado para descrever os esforços estadunidenses para promover uma paz negociada entre Israel e os Estados árabes vizinhos através de uma abordagem gradual. Desde então, a ênfase na política externa dos EUA passou da “paz” para o “processo”.

This procedural bias, which frequently seems to characterize American diplomacy, reflects a practical, even legalistic side of American political culture. Procedures are also less controversial than substance, more susceptible to compromise, and thus easier for politicians to deal with. Much of U.S. constitutional theory focuses on how issues should be resolved—the process—rather than on substance—what should be done (QUANDT, 2005, p.1).

De forma geral, os termos considerados aceitáveis para israelenses se tornaram o limite do que os EUA estavam permitidos a fazer. Esse comprometimento entre os Estados remete a uma doutrina adotada pelo secretário de Estado Henry Kissinger na década de 1970, de que as políticas estadunidense e israelense sempre devem ser compatíveis (KHALIDI,2013,p.43). Essa posição de proximidade com Israel foi adotada por todos os governos estadunidenses, sem que tenha havido algum desentendimento entre liberais e conservadores, ou democratas e republicanos acerca do conflito árabe-israelense. A posição dos EUA em relação à paz no Oriente Médio se manteve consistente desde o governo de Lyndon Johnson até o de Bill Clinton. Quandt nota que há um padrão na posição adotada pelas administrações dos EUA. De acordo com o autor (2005, p.6), todos os presidentes a partir de 1967 assumiram uma série de posições, que reproduzimos aqui:

- a) Israel não deve se retirar dos territórios ocupados em 1967 sem obter em retorno uma garantia dos Estados árabes da manutenção da paz, segurança e seu reconhecimento. Esse conceito de “terra pela paz” foi incorporado à resolução 242 e se aplica a todas as frentes do conflito;
- b) Jerusalém oriental é legalmente considerada território ocupado, cujo status final deve ser estabelecido através de negociações de paz. A cidade de Jerusalém não pode voltar a ser dividida;
- c) Os assentamentos israelenses além das fronteiras de 1967 constituem obstáculos para a paz, e nenhum recurso americano deve ser repassado para além da linha verde (a linha de armistício);

d) Os direitos palestinos não incluem o retorno irrestrito para dentro da linha de 1967, e não incluem a independência palestina. Todas as administrações se opuseram à criação de um Estado palestino inteiramente independente;

e) A superioridade militar e tecnológica israelense contra uma plausível aliança de Estados árabes é mantida através de assistência militar dos EUA. A existência de armas nucleares israelenses é aceita sob o entendimento que serão apenas consideradas como último recurso e não serão utilizadas no campo de batalha.

Diante dessa postura, é evidente que um processo de paz mediado pelos EUA não poderiam ter o resultado esperado pelos palestinos. O direito de retorno e a criação de seu Estado sediado em Jerusalém oriental não são considerados pré-condições determinantes para o estabelecimento da paz, conforme demonstram as propostas apresentadas pelos EUA em Camp David e em Madrid. A prioridade dos EUA é essencialmente a segurança de Israel e a realização de seus interesses na região. Para manter sua política alinhada a de Israel, no processo de paz inaugurado em 1991, os EUA desconsideraram a reivindicação pela autodeterminação palestina - ela foi limitada à autonomia local e basta para estabelecer a paz regional. Uma vez garantido o interesse de Israel, o desenvolvimento da estrutura política e econômica do autogoverno palestino estabelecido por Oslo, portanto, torna-se irrelevante. Supervisionado por Dennis Ross, o programa dos EUA era guiado principalmente por:

[...] political considerations that aimed to preserve Israeli interests and insure Israeli control, and not by the need to promote desperately needed Palestinian structural reform, undermining the growth and development the United States was purportedly there to promote. An important feature of many donor programs, especially the U.S. one, was the absence of any longer-term planning or developmental framework within which to formulate assistance programs and projects, a feature that characterized PA initiatives as well (ROY, 2007, p.83).

O fato de Arafat ter recorrido aos noruegueses para abrir um diálogo direto com Israel também não significou que os palestinos encontraram no novo mediador um ator absolutamente imparcial. Conforme veremos, a delegação norueguesa que conduziu as negociações em Oslo também respondia à pressão de israelenses e por muitas vezes tentou impor seus termos aos palestinos.

3.4.2 A Noruega e o canal de Oslo

A Noruega se revelou uma das grandes surpresas do processo de paz no Oriente Médio por seu papel bem sucedido como intermediadora entre a OLP e o governo de Israel. Embora

não tivesse tradição como um mediador diplomático, o Estado norueguês tinha uma série de características que o tornaram apto para mediar o processo de paz na visão de israelenses e palestinos, ou, mais precisamente, dos trabalhistas e da OLP. Do ponto de vista internacional, a Noruega possuía uma reputação positiva devido a sua atuação como um dos principais provedores de assistência econômica para países em desenvolvimento, e por ter se envolvido em uma série de missões humanitárias e de paz (*peace keeping*) das Nações Unidas. A Noruega também era membro leal da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e uma prestigiada aliada dos EUA, estrategicamente localizada nos arredores da Europa (WAAGE, 2007, p.159). A importância da Noruega como ator mediador não provinha de seu tamanho ou seu poder, vista a pouca influência que exercia na política internacional. Sua principal característica era possuir relações informais com israelenses, com estadunidenses, e com os palestinos da OLP. O fator chave que possibilitou que a Noruega se tornasse mediadora das conversas de paz foi sua admissibilidade por todas as partes.

[...] if a country, big or small, ought to have had any chance at all of a positive mediation outcome, then the trust and confidence of the strongest party in the conflict would be one of the most important conditions for success. And there is no doubt that Israel remains the strongest party in the Middle East conflict. In addition, the mediator not only needs to have the trust of the strongest party in the conflict, but also the trust and confidence of the superpower behind the regional strongest party - that is to say, the United States. Compared to Norway, some countries scored better on some of these points. But very few, if any, enjoyed them all at the same time. (WAAGE, 2002, P.614)

O fato de haver uma aproximação entre noruegueses e israelenses, essencialmente trabalhistas, é o aspecto chave para compreendermos a escolha da Noruega como mediadora. De acordo com a historiadora Hilde Waage, foram precisamente as relações de amizade entre os trabalhistas de Israel e da Noruega que despertaram o interesse daquele responsável pela iniciativa de abrir um canal de comunicação alternativo: Yasser Arafat. Surpreendentemente, o líder da OLP viu na amizade entre os noruegueses e os trabalhistas israelenses uma oportunidade para abrir um diálogo direto com Israel, possibilidade que considerava desde o final da década de 1970, após o sucesso dos Acordos de Camp David entre Egito e Israel⁶⁰. A Noruega, então, representava para a OLP um meio para chegar a um fim, que era estabelecer negociações com os israelenses através de uma terceira parte. Assim, podemos afirmar que “Arafat considerava a Noruega um canal importante por causa – não apesar – de suas relações próximas com Israel” (WAAGE, 2007, p.163). Da perspectiva da OLP, um canal de

⁶⁰ A ideia da Noruega como mediadora foi considerada inicialmente em 1979, e retomada em 1982 e 1983. Arafat procurava ajuda dos noruegueses para estabelecer um canal de comunicação entre a OLP e os EUA e um canal de comunicação com os trabalhistas de Israel. (WAAGE, 2002, p.604).

comunicação alternativo às conversas de Washington recuperaria seu protagonismo e daria a Arafat o controle direto sobre as negociações. Waage reafirma que

[...] the special relationship between Israel and Norway, dating from as far back as 1948, is of great significance. Since that time, Israel had been a particular concern of Norway. This was, above all, a Labor Party phenomenon. The Norwegian Labor Party, in power for most of the post-war period, developed strong ties early on, also on a personal level, with the Israeli Labor Party. In the Middle East conflict Israel was, and still is, the strongest party. And Israel was and is the country that sets the premises for peace negotiations. The necessary foundation of trust, which was paramount for the Israelis if they were to enter into direct talks with the PLO, had been built up during the long-standing Norwegian-Israeli friendship (WAAGE, 2002, p. 612).

O relacionamento entre Noruega e Israel é justificado pela identificação dos trabalhistas e da união dos sindicatos noruegueses com a proposta política do projeto sionista, que viam como um modelo de social democracia. Israel correspondia ao modelo socialista que os líderes do partido trabalhista norueguês apoiavam e o qual acreditavam estar sendo construído. Já a partir de uma perspectiva espiritual, a comunidade cristã norueguesa via a criação do Estado judaico como uma realização das profecias bíblicas. Assim, para Waage, “ambos a comunidade cristã e os socialistas do partido trabalhista governante tendiam a ver o Estado de Israel pelas lentes da religião”.

After its founding in 1948, Israel became much more than just one of the many states with which Norway was on friendly terms. Norwegians developed an enormous admiration for Israel, indeed, almost akin to religious veneration. And this was not confined to Norway's religious and conservative circles. It was within the Labor movement that this ‘religious conversion’ was most clearly seen. (WAAGE, 2002, p.601).

Enquanto a relação diplomática entre Noruega e Israel data desde sua criação na década de 1940, a aproximação dos noruegueses dos palestinos é muito mais recente. O contato inicial ocorreu devido à presença de cerca de 1000 noruegueses nas forças da ONU que marcavam presença no sul do Líbano (UNIFIL) desde 1978, e que mantinham contato com a OLP - na época sediada em território libanês - para manter a segurança e a ordem local. A partir desse contato, Arafat recorreu a Johan Jorgen Holst, que tinha relações próximas com membros do partido trabalhista israelense, e foi responsável pelo início do processo de estabelecimento do canal de Oslo em 1993. O diálogo com noruegueses, no entanto, ocorria há anos. Arafat apelou em diversas ocasiões entre as décadas de 1980 e 1990 aos noruegueses para abrir um canal de comunicação secreto com Israel e pôde contar com seu apoio, sobretudo dos ministros das Relações Exteriores Knut Frydenlund e Thorvald Stoltenberg. No entanto, enquanto o Likud esteve no poder, a resposta de Israel foi sempre negativa, pois, conforme mencionamos, o partido não admitia o diálogo com a OLP (WAAGE, 2002, p.604).

A intenção inicial dos noruegueses envolvidos no processo de Oslo era de fazer o papel de facilitador das conversas entre trabalhistas de Israel e a OLP. Isso significava que sua atuação envolvia reunir as partes, agendar voos e hotéis, pagar contas, agendar reuniões e, mais importante, promover a continuidade das conversas de forma a manter seu sigilo. Os noruegueses deveriam criar as condições e parâmetros para debate, porém, sem interferir no curso das negociações. A princípio, o objetivo da Noruega era de construir uma ponte para que houvesse contatos informais entre as partes a fim de superar o impasse atingido nas negociações de Washington; qualquer resultado produzido seria repassado para o canal oficial nos Estados Unidos (WAAGE, 2005, p.8). No entanto, ao contrário das expectativas gerais de que Oslo não produziria nenhum avanço na relação entre israelenses e palestinos, as delegações chegaram a um consenso sobre o caminho que seria traçado para as negociações, e elas avançaram rapidamente. Isso ocorreu porque, segundo Waage, Arafat comandava os palestinos em Oslo e podia fazer as concessões que acreditava serem necessárias e que não eram aceitas pelos palestinos da delegação de Washington.

O progresso das negociações em Oslo exigiu uma nova postura da Noruega. Uma segunda fase de negociações teve início em Oslo com o envio de novos participantes israelenses, representantes do ministério de Relações Exteriores, e mais próximos de Yitzhak Rabin. Assim, a partir de maio de 1993, os noruegueses assumiram seu papel como mediadores ativos e passaram a investir mais no processo de paz. Um fator essencial a ser apontado sobre a mediação norueguesa é o de que, assim como os EUA, o país não foi capaz de estabelecer entre os negociadores de Oslo uma relação de igualdade. Para se manter como mediadora do processo de paz, a Noruega necessitava da aprovação da parte mais forte. Sem poder de barganha e influência suficientes para pressionar Israel, os noruegueses teriam que seguir com o processo de paz segundo suas premissas e pressionar os palestinos a aceitar os termos propostos, ou não haveria processo de paz.

The mediating role demanded such allegiance. Norway had no muscles. Its weak position, together with the secret, basically facilitative nature of the approach taken, gave Norway no other alternative than to accept what the stronger party, Israel, presented. Israel set the conditions and the rules of the game. And, like it or not, Norway could do nothing about this situation, which reflected Norway's room for manoeuvre. It would either have to operate within such limits or quit the process. Norway chose to stay put and make the best of the situation. Basically, this meant persuading the PLO to give up positions Israel found unacceptable, on the one hand, and persuading it to accept the positions put forward by Israel, on the other (WAAGE, 2007, p.169).

De fato, houve uma enorme divergência nas tentativas norueguesas de persuasão sobre israelenses e sobre palestinos. O argumento da Noruega, reforçado com veemência pelo

ministro das Relações Exteriores Jorgen Holst, aliado antigo de Israel, era o de que palestinos não poderiam em qualquer situação encontrar uma oferta melhor do que a oferecida pelos israelenses em Oslo.

He (Holst) had emphasized that the Palestinians had a unique opportunity to obtain self-rule, and that this could be 'converted at a later stage to full independence, as well as economic development.' He had warned that 'holding up the process....for the sake of arguing over a formula, was likely to be a fateful mistake' (WAAGE, 2005, p.13).

Diante da argumentação dos noruegueses de que a proposta israelense era sua melhor opção e que aceitá-la seria de seu próprio interesse, os palestinos da OLP não tiveram opção. A OLP supostamente era a parte que poderia ganhar mais com um acordo de paz, ao passo que Israel poderia esperar uma próxima oportunidade de negociar termos melhores, sem alterar o *status quo*. A organização se encontrava enfraquecida política e economicamente, e desfavorecida no processo de paz. Assim, Arafat aceitou negociar segundo as regras de Israel para não perder a oportunidade de fechar qualquer acordo que reconhecesse sua organização como representante do povo palestino.

A posição privilegiada de Israel em relação aos noruegueses e palestinos em Oslo também afetou a questão da comunicação com os EUA. Uma das maiores preocupações da Noruega na condução do processo de paz era seu próprio relacionamento com seu mais poderoso aliado. Os noruegueses sabiam que não haveria uma resolução de paz que não fosse aprovada pelos estadunidenses e consideravam seu apoio importante. No entanto, no que se refere ao processo de Oslo, a prioridade norueguesa foi de manter o sigilo das negociações e garantir seu papel de mediadora, mesmo que isso exigisse ocultar informações relevantes dos EUA. Essa posição foi mantida também a pedidos do alto escalão político israelense: tanto Yossi Beilin quanto o ministro Shimon Peres, ambos do ministério de Relações Exteriores, solicitaram ao ministro Jorgen Holst e aos demais noruegueses a não passar informações para os estadunidenses (WAAGE, 2007, p.171). Assim, a partir do momento em que o canal de Oslo se tornou um empreendimento sério:

[....] the Americans were deliberately misled both by Norway and by Israel: The Israelis avoided briefing the Americans and asked the Norwegians to do the same. The Norwegians assented. To them, the most important goal was to protect the Norway channel. If this meant keeping the United States in the dark— in line with Israeli demands—the Norwegian foreign minister was willing to act accordingly. Holst's motives were to protect both the Oslo back channel and the role of Norway. But Prime Minister Rabin also demanded total secrecy. Rabin wanted to maintain confidentiality and deniability, and he believed that the Americans would leak information about the talks (2007, p.172).

O mais provável motivo que levou os israelenses a optar por não informar os estadunidenses sobre o canal de Oslo foi o de que a Noruega havia se mostrado um mediador muito mais maleável do que os EUA. Da mesma forma, Arafat estava disposto a aceitar mais exigências que a delegação de Washington, mais experiente e, ultimamente, irredutível. Sem a pressão da mídia internacional, Oslo acabou por ser um caminho mais favorável para os israelenses do que seu outro aliado próximo, os EUA (2007, p.174).

O documento produzido a partir da iniciativa norueguesa, no entanto, acabou sendo bem recebida pelo governo dos EUA. Bill Clinton poderia divulgá-lo como um triunfo da política externa estadunidense, necessário para a recuperação do prestígio de seu governo. A Noruega, por sua vez, ganhou destaque internacional como a “potência diplomática” que esperava se tornar. Os noruegueses ganharam acesso a lideranças mundiais e receberam pedidos para contribuir com processos de paz na Guatemala, Sudão, Sri Lanka, Chipre e Colômbia, entre outros (WAAGE, 2005, p.20). Assim, os Acordos de Oslo foram favoráveis para todos os envolvidos: Israel conseguiu um acordo de paz que mantivesse sua política expansionista, Arafat conseguiu seu reconhecimento como único líder palestino e a permissão para entrar na Palestina, os EUA mantiveram seu prestígio como potência regional, e a Noruega passou a ganhar fama como promotora da paz mundial.

Neste capítulo, procuramos mostrar que os Acordos de Oslo não representaram o interesse de todas as partes envolvidas no conflito, mas apenas de setores israelenses e palestinos específicos. Os trabalhadores israelenses encontraram na OLP um “parceiro” que aceitasse seus termos. Esses visavam expandir a economia israelense, garantir a continuidade do projeto de assentamentos e fiscalizar as atividades internas dos palestinos sem a previsão da criação de seu Estado nacional. Ao concordar com os termos propostos pelos israelenses em Oslo, Arafat e demais líderes da OLP não obtiveram o reconhecimento da causa nacional palestina, mas de sua própria legitimidade como liderança dessa população. Assim, Oslo garantiu que Arafat mantivesse seu poder e seu protagonismo como líder do povo palestino, com a vantagem e conquista histórica de poder retornar aos territórios ocupados. Da mesma forma, os mediadores do processo de paz foram beneficiados pela assinatura de Oslo: os EUA aparentavam ter obtido sucesso em seu empreendimento de paz no Oriente Médio, enquanto noruegueses se destacaram na comunidade internacional como uma referência para a resolução de conflitos internacionais.

Diante dessa situação, observamos que os Acordos de Oslo não se trataram de um processo de paz em si, mas uma série de acordos mutuamente vantajosos para os israelenses

do partido trabalhista e os palestinos da OLP fora dos territórios. Por fim, afirmamos que, na realidade, a atuação dos EUA ou Noruega como mediadores do processo de paz não é central para a análise de Oslo, pois, em nenhum caso, a equipe mediadora interferiu no conteúdo discutido pelos negociadores, devido à influência israelense. As propostas apresentadas em ambas as vias de negociação seguiam os mesmos princípios básicos estabelecidos em Camp David I por Israel e pelos EUA na década de 1970, que passaram a reger o processo de paz desde então. O fator que definiu o sucesso ou fracasso do chamado processo de paz, portanto, foi a diferença na receptividade das delegações palestinas em Washington e em Oslo aos termos propostos por Israel. O grupo que se mostrou mais disposto a fazer concessões nas negociações foi aquele que acabou por assinar o acordo de paz.

4 A CONSTRUÇÃO DE UM “PROCESSO DE PAZ” PARADOXAL

4.1 As negociações de Oslo

Conforme notamos no capítulo anterior, a Noruega foi bem sucedida como intermediadora das negociações de paz, pois possibilitou que um acordo fosse atingido entre as partes. Isso não significa, no entanto, que o processo de mediação conduzido pelos noruegueses tenha sido imune à pressão dos trabalhistas israelenses, que se dispuseram a negociar com os palestinos da OLP, mas não a reconhecer seu direito à autodeterminação nacional. Também vimos que não havia diferenças significativas entre o oferecido aos palestinos em Madrid e em Oslo, pois ambas as propostas partiram de um mesmo pressuposto elaborado por Israel ainda na década de 1970. A diferença que tornou Oslo o canal de mediação bem sucedido, portanto, esteve na disposição das delegações palestinas em aceitar as condições propostas por Israel nessas ocasiões. Enquanto a liderança palestina de dentro dos TPO não poderia aceitar uma proposta que não vislumbasse sua autodeterminação nacional, a prioridade da delegação da OLP era a de se estabelecer nos territórios e garantir a continuação de seu protagonismo nos esforços pela libertação nacional palestina. Ironicamente, devido às circunstâncias econômicas e políticas que vimos no capítulo anterior, a OLP optou por abrir mão, mesmo que em um primeiro momento, da libertação nacional pela qual tanto lutara, a fim de realizar suas prioridades imediatas. Tendo em vista os interesses que levaram israelenses e palestinos para a mesa de negociação e de que forma foram beneficiados, aqui retomamos as negociações que ocorreram nos primeiros meses do ano de 1993 para compreendermos também as origens e desenvolvimento do processo que resultou na assinatura da DOP e, conseqüentemente, nos demais acordos de Oslo.

A iniciativa da OLP de se aproximar dos noruegueses para tentar o estabelecimento de um canal de comunicação com os estadunidenses e israelenses já ocorrera na década de 1980, porém, os palestinos obtiveram uma resposta positiva do lado israelense somente após a eleição dos trabalhistas em 1992, pois esses acreditavam ser necessário negociar com a organização a fim de estabelecer a paz e realizar seus interesses na região. O ministro das Relações Exteriores da Noruega Thorvald Stoltenberg se disponibilizou para sediar e conduzir as negociações secretas, além de financiar a abertura do novo canal de comunicações. Em sua atuação ao longo de dois mandatos, Stoltenberg mantivera boas relações com os israelenses e palestinos da OLP, assim, conquistou a confiança de ambas as partes para reuni-las em Oslo a

partir de janeiro de 1993 (WAAGE, 2002). Os principais interessados na comunicação com Arafat e os demais membros da OLP eram os trabalhistas Yossi Beilin e Shimon Peres, do ministério das Relações Exteriores de Israel, que organizou a iniciativa de Oslo em sigilo. Beilin não poderia ser relacionado ao processo de abertura de um canal de comunicação direto com a OLP - prática proibida por lei em Israel até o fim de 1993 - pois, segundo Waage, esse “teria sido seu suicídio político” (2002, p.600). Assim, Beilin enviou a Oslo dois acadêmicos israelenses, Yair Hirschfeld e Ron Pundak, como forma de garantir que, em caso de descoberta das conversas, ele e Peres tivessem condições de negar sua participação no processo⁶¹. Do lado palestino foram enviados o chefe da delegação Ahmad Qurie e os assessores Hassan Asfour e Maher Al-Kurd, que respondiam diretamente a Arafat em Túnis. Devido à necessidade de manter o canal de Oslo em sigilo, os noruegueses optaram por utilizar como uma espécie de fachada o instituto de pesquisa FAFO, dirigido por Terje Rod Larsen, que conduzia um estudo socioeconômico sobre as condições de vida na Cisjordânia e na Faixa de Gaza desde 1990. Através da FAFO, noruegueses entraram em contato com Beilin através de seu congênere israelense, a FCE. Nas palavras de Waage, o projeto de pesquisa da FAFO

[...] created the perfect cover for the operations. If it became necessary, the parties could deny that negotiations had taken place. In addition, no one following the peace talks in Washington would ever suspect that a peripheral country like Norway could have any role, whatsoever, to play in the Middle East (WAAGE, 2002, p.600).

Em janeiro de 1993, os dois enviados israelenses se encontraram com a delegação palestina da OLP na vila norueguesa de Sarpsborg e iniciaram as conversas de paz, que, naquele momento, eram “informais e exploratórias, quase ‘acadêmicas’” (WAAGE, 2005, p.8). A primeira fase de negociações, no entanto, resultou rapidamente em um rascunho inicial da DOP, redigido no mês de março. Os principais pontos do documento eram: a retirada total das forças israelenses de Gaza, que seriam substituídas temporariamente por uma administração multinacional ou mandato da ONU; a elaboração de um esquema de autonomia interino na Cisjordânia, com a transferência gradual de poderes para os palestinos; um plano de recuperação econômica através de assistência internacional para Gaza e Cisjordânia; e a cooperação econômica entre Israel e a autoridade interina palestina (WAAGE, 2005, p.9). Podemos afirmar que as delegações em Oslo chegaram a um acordo devido ao posicionamento mais flexível dos membros da OLP em relação aos palestinos que negociavam oficialmente em Washington.

⁶¹ Aqui Damen (2013), Seliktar (2009), e Waage (2002) empregam o termo *deniability*, que se refere à possibilidade da negação, do ato de negar. Esse foi um fator primordial para israelenses no momento de estabelecimento do canal de Oslo, quando ainda não havia participação oficial do primeiro-ministro Yitzhak Rabin.

[...] Oslo was for Arafat more a political manoeuvre aimed at recovering the control of Palestinian politics and affairs than a peace initiative. He went to Oslo to save the PLO from declining into oblivion, not necessarily in search of a peace formula. Arafat needed to establish a foothold in the Palestinian territories at all costs, even at the expense of an agreement with Israel that did not secure vital Palestinian aspirations such as the right of self-determination, an end of Israel's policy of settlements, and an acceptable solution to the issues of Jerusalem and refugees. On all these bones of contention, the Oslo accords were either silent or vague and ambiguous (BEN-AMI, 2006, p.207).

Além de abrir mão da discussão dos temas-chave para a resolução do conflito, a delegação de Arafat não estabeleceu contato com os colegas em Washington, e, assim, ignorou a experiência que esses haviam adquirido no último ano de negociações. Segundo Mahmoud Abbas, “os eventos de Washington pareciam irrelevantes quando estávamos à beira de um avanço em Oslo” (ABBAS apud SELIKTAR, 2009, p.45) Embora os delegados da OLP tivessem a mesma origem e objetivos daqueles em Washington, na visão de Ahmad Qurie, os palestinos nos EUA

[...] had been dictated by Shamir in a manner meant to reflect Palestinian-Israeli asymmetry and were working their way ‘through an agenda not of their choosing’; the Oslo talks, on the other hand, ‘were the result of the free choice of their participants,’ with the Palestinian side enjoying the full status of PLO members directly connected to Arafat himself (QURIE apud CAPLAN;EISENBERG, 2010, p.174).

Diante da posição adotada pela OLP em Oslo, no entanto, pode-se hoje afirmar o contrário: os negociadores de Oslo se submeteram aos termos de negociação israelenses devido à evidente desigualdade de poder entre as partes e falharam em insistir nas reivindicações básicas que poderiam ter parado o processo de ocupação israelense e providenciado uma plataforma para o futuro estabelecimento da soberania palestina. De acordo com Khalidi, essas reivindicações teriam sido a aceitação formal pelos israelenses do princípio da autodeterminação palestina e da aplicabilidade da lei internacional na Cisjordânia, Gaza e Jerusalém Oriental, o congelamento da construção de assentamentos, e a atribuição da autoridade palestina sobre todos os TPO (2013, p.58). Ainda segundo o autor, de fato,

[...] the Oslo negotiators fell into traps their Palestinian colleagues in the bilateral talks in Washington had been aware of and carefully avoided, notably regarding jurisdiction. The failure of the Oslo team to avoid these pitfalls, and their lack of appreciation of the valence of some of the terms involved, is clear if one assesses the ‘Declaration of Principles’ (DOP) negotiated in Oslo solely in terms of the key issue of jurisdiction (KHALIDI, 2013, p.56).

Um importante fator a pesar contra os palestinos da OLP também foi seu virtual desconhecimento da realidade palestina dentro dos TPO. Nenhum dos membros da delegação havia estado dentro dos territórios e não acompanhavam a expansão dos assentamentos sobre

a Palestina para compreender a urgência do tema no processo de negociações. De acordo com Said, os termos negociados em Oslo por Arafat

[...] foram não apenas uma farsa, mas um escândalo em termos de desorganização. A OLP sob sua liderança não gerou um só dado sobre a realidade da ocupação que nenhum dos responsáveis pela negociação, como Arafat e Nabil Shaath, já viu com os próprios olhos. Eles não sabem do que estão falando quando se referem aos assentamentos e à ocupação (SAID, 2012, p.135).

A equipe de Arafat tinha “pouco conhecimento ou paciência” para lidar com os aspectos linguísticos e legais da proposta de Oslo.

Ironically, these features, such as the denial of jurisdiction to a Palestinian authority, were the very ones which the Palestinian delegation in Washington—which they had selected—had rightly balked at. As we have seen, these ‘details’ meant that from the Israeli point of view, essentially acquiesced in thereafter by the Americans, the agreements they signed guaranteed that the Palestinian people would be prevented from achieving even their minimum national aspirations (KHALIDI, 2013, p.60).

Diante do rápido progresso feito em Oslo com a redação de uma declaração de princípios conjunta, o canal de Oslo se tornou mais produtivo para os israelenses do que a alternativa em Washington. Com a participação de lideranças palestinas da OLP e do ministério das Relações Exteriores norueguês, Israel não poderia mais ser representado apenas por acadêmicos. Em maio, Peres informou Yitzhak Rabin sobre o segundo canal de negociações e obteve permissão para enviar representantes oficiais. A chegada de Uri Savir, diretor geral de Relações Exteriores, e Joel Silver, o consultor jurídico das forças armadas israelenses (IDF), inaugurou uma segunda fase de negociações, dessa vez com representações oficiais de ambos os lados. Embora Rabin se mostrasse cético e mais interessado em um avanço na paz com os sírios, agora Israel “estava negociando de verdade” (WAAGE,2005,p.10). No total, catorze sessões de conversas secretas foram conduzidas durante oito meses, sob os auspícios dos anfitriões e facilitadores da delegação norueguesa.

O envio dos representantes oficiais do governo israelense resultou, no entanto, na alteração de termos significativos do primeiro rascunho da DOP. Joel Singer, enviado por Rabin para garantir a validade legal do acordo, iniciou a redação de uma nova versão do documento que excluía os termos problemáticos para o governo de Israel. Seu papel foi o de remover as concessões israelenses que constavam na Declaração de Sarpsborg: qualquer forma de intervenção ou arbitragem internacional, a inclusão de Jerusalém Oriental em qualquer acordo interino, e um mandato da ONU após a retirada militar em Gaza. Para os israelenses, não poderia haver uma presença externa que abrisse um precedente de interferência na administração dos territórios ocupados. De acordo com Waage, a prioridade

israelense era a de “assegurar que o status final dos territórios não fosse prejudicado por nenhum termo do acordo interino” (2005, p.10). No lugar da primeira declaração, Singer apresentou o texto modificado, no qual estava prevista a “total autonomia” sobre Gaza e uma autonomia parcial sobre as principais cidades palestinas da Cisjordânia, começando com Jericó. Do ponto de vista dos palestinos,

[...] at this stage the ‘peace process’ did not encompass the basic elements of a real, lasting and just peace, or a resolution of any of their basic problems. By contrast, from an Israeli perspective an interim period relieved some of the burdens of occupation, giving the illusion that Israel was moving toward peace with the Palestinians, while leaving in place and indeed allowing for the reinforcement of all the fundamental elements of Israeli occupation and settlement in the occupied Palestinian territories. Thus, from the start the terms of the negotiations were gravely deficient and profoundly biased in favor of Israel and against the Palestinians (KHALIDI, 2013, p.36).

Como forma de persuadir sua contraparte palestina a admitir as alterações na proposta do acordo e a aceitar as demais condições de Israel, Uri Savir utilizou seu principal trunfo: o reconhecimento da OLP. Os israelenses se dispuseram a reconhecer a organização apenas sob as condições de que Arafat renunciasse à violência promovida por qualquer palestino dos TPO, aceitasse a remoção dos artigos que condenavam a existência de Israel na Cartilha Nacional da OLP, e admitisse o seu direito de Israel a “existir em paz e segurança”. Na visão de Waage, esse processo foi representativo da desigualdade de poder entre as delegações:

The mutual recognition would depend on Palestinian acceptance of Israel’s latest version of the DoP that reflected the final concessions it was prepared to make. It was an all or nothing offer: The PLO had to agree to the formulations in the DoP that were crucial to Israel, while there were no promises on the issues on which the Palestinians were demanding Israeli adjustments. There was no more room to maneuver for the Palestinians. (WAAGE, 2005, p.13).

Essencialmente, o meio encontrado para possibilitar um acordo entre as partes foi o de transformar a linguagem do texto para que os termos se tornassem aceitáveis tanto para palestinos quanto para israelenses. Como exemplo, a equipe de Arafat exigiu que o termo “palestinos” no documento fosse especificamente substituído pelo termo “OLP”, como forma de assegurar que sua organização seria a única responsável pela condução do processo de paz. A reivindicação palestina de um corredor entre os territórios da Cisjordânia e de Gaza foi transformada no termo “passagem segura”, sugerido pelo norueguês Jorgen Hoslt, e consideravelmente mais ambíguo. A intenção de Arafat era de reconhecer o direito de Israel a “viver em fronteiras reconhecidas e seguras”, porém, os negociadores israelenses acreditaram que o termo “existir em paz e segurança” era mais indicativo da admissão da legitimidade do Estado. Os temas de maior discussão, no entanto, foram os de como realizar a alteração da Cartilha da OLP, e o da renúncia à violência, segundo Hilde Waage:

Most difficult was the issue of the PLO Charter. The PLO had already agreed to amend those provisions concerning Israel's right to exist, but the question was how to characterize the provisions. The PLO wanted the phrase 'not in effect,' while the Israeli formulation was 'non-operative and non-valid'; in the end, the 'compromise' phrase was that the articles 'are now inoperative and no longer valid.' The other remaining disagreement was over the PLO and violence. Israel would not budge on the formulation that the PLO must 'renounce' violence and terror (the Palestinians wanted the word 'reject') (2005, p.17).

Podemos dizer que, no processo de negociação em Oslo, a liderança da OLP se viu em meio a um paradoxo: quanto mais as negociações se aproximavam do alto escalão político israelense, menos concessões eram feitas aos palestinos. O uso de uma linguagem ambígua, portanto, permitiu que cada parte interpretasse os termos previstos segundo sua própria concepção da resolução do conflito e de como os acordos poderiam ser utilizados para atingir seus interesses. A versão final da DOP foi aceita e assinada em cerimônia secreta em 19 de agosto de 1993, na Noruega. No mesmo mês, Shimon Peres e o novo ministro norueguês das Relações Exteriores Jorgen Holst voaram para os EUA para informar o secretário de Estado Warren Christopher que um acordo havia sido fechado.

A utilização de termos ambíguos é uma característica central dos Acordos de Oslo, conforme veremos. Destacamos a seguir os elementos que caracterizam a estrutura do processo de paz estabelecida em Oslo: a ambiguidade construtiva, o gradualismo, a assimetria de poder e a reciprocidade.

4.2 Características do processo de paz

A estrutura do processo de paz proposta em Oslo estabeleceu que um documento inicial fosse redigido para tratar da criação de um autogoverno palestino interino em determinadas áreas dos TPO. Vimos que esse documento inicial, a DOP, foi assinado em uma questão de poucos meses, devido à disposição da OLP de realizar grandes concessões em troca de seu reconhecimento como representante legítima palestina e à utilização de uma linguagem ambígua que permitiu que cada lado interpretasse o texto de acordo com seus interesses particulares. No entanto, o processo de paz foi “vítima” das interpretações e expectativas conflitantes criadas pelos dois lados sobre as verdadeiras premissas sobre as quais foi construído (BEM-AMI, 2006, p. 212). Enquanto os israelenses estavam convencidos de que esse era um processo em aberto no qual não havia uma referência clara quanto à totalidade dos territórios a ser desocupada ou nenhum tipo de soluções preestabelecidas, os

palestinos consideravam Oslo um processo de libertação suportado por sua legitimidade internacional e pelas resoluções da ONU que compeliavam Israel a retornar às fronteiras de 1967, dividir Jerusalém, desmontar os assentamentos por serem ilegais, e reconhecer o direito de retorno dos refugiados. De acordo com Shlomo Ben-Ami,

However creative and even epoch-making the Oslo accords might have been, they also contained the seeds of their own destruction. Ambiguous, cumbersome, full of lacunae – an Israeli politician defined them as a Swiss cheese with more holes than cheese – and essentially built on the unequal relations between the occupied and the occupier, Oslo unleashed expectations that were too high (2006, p. 212.).

É importante lembrarmos que nem Rabin ou Peres acreditavam que Oslo teria lançado as bases para um processo que resultasse em sua retirada unilateral dos territórios de 1967, a divisão explícita de Jerusalém ou a implementação do direito de retorno dos refugiados palestinos. A construção textual dos acordos com termos ambíguos possibilitou que cada lado fizesse a interpretação de seu significado de acordo com seu próprio interesse. Assim, a **ambiguidade construtiva**⁶² do texto facilitou um acordo em Oslo às custas da criação de “concepções potencialmente irreconciliáveis com relação ao acordo final” (BEN-AMI, 2006, p.247). Eric Budd utiliza o mesmo termo que Ben-Ami e afirma que, embora essa ambiguidade tenha sido “construtiva” para se alcançar um acordo, foi definitivamente contraproducente quando chegou a hora de implementá-lo (2013, p.36). A assimetria de poder permitiu aos israelenses controlar o discurso do processo, ditando o que constaria nos documentos e de que forma seria escrito. Como resultado,

[...] what started as a crusade for peace has proven to be a charade as time and again Israeli officials have gone out of their way to remind the Palestinians that redeployment does not mean withdrawal, and that direct occupation was replaced by indirect occupation, and that self-rule does not mean independence (KAMHAWI,1996, apud BUDD, 2013, p.50).

Ao buscar atingir seus objetivos através das negociações, os negociantes retiraram a conquista de uma paz justa e permanente de sua lista de prioridades.

Both sides saw the Declaration of principles as a way to achieve their goals, but they did not see "real peace" as their ultimate end. In other words, they saw the Declaration of principles and the peace process it engendered as a new tactic in their strategy, not as an end in and of itself. [...] pragmatism meant that each side was motivated by what the peace process meant for their side, with little, if any, thought about what it meant for their opponent (BUDD, 2013, p. 39)

De acordo com a dinâmica do processo de Oslo, a negociação de novos termos estava condicionada à aplicação bem sucedida do que já fora acordado na DOP: a OLP se

⁶² O termo se refere à construção deliberada do texto de modo vago e aberto a diferentes interpretações. A ambiguidade construtiva aparece como uma característica determinante dos Acordos de Oslo para os autores: Ben-Ami (2006), Bishara (2003), Budd (2013) e Seliktar (2009).

responsabilizaria pela oposição interna e Israel promoveria o deslocamento das tropas para fora das áreas de autonomia palestina. Assim, o processo de paz se desenvolveria gradualmente até a assinatura de um acordo de status permanente, no qual constariam as questões de Jerusalém, dos refugiados e do Estado palestino. A negociação em fases, chamada aqui de **gradualismo**, foi justificada pela necessidade de construir confiança mútua entre as partes e para que pudessem se mostrar verdadeiras “parceiras”. O desenvolvimento do processo de paz, no entanto, revelou que a lógica dessa abordagem, planejada por estadunidenses e israelenses, foi a de “poupar Israel de tomar decisões difíceis sobre terminar a ocupação e o assentamento na Cisjordânia, Faixa de Gaza e Jerusalém Oriental” (KHALIDI, 2006, p. 160-162). O período interino foi utilizado pelos israelenses para aprofundar a ocupação e o empreendimento dos assentamentos. Assim, caso as conversas viessem a estagnar devido a algum impasse, Israel ainda manteria uma posição chave na Cisjordânia e em Jerusalém, e o controle sobre as estradas. Ou seja, o futuro dos territórios ainda estaria nas mãos de Israel.

This should not have been so hard to perceive: after all, that was the whole point for Begin, who thought up the entire scheme in the first place. [...] for an indeterminate period (in practice, for the over twenty years from 1991 until the present day), the Palestinians would be restricted to talking about and eventually living under the extremely low ceiling of Begin’s scheme for ‘autonomy’ for the people, but not the land, all the while continuing to suffer under a regime of continued occupation. Israel could, and eventually did, drag out the negotiations over the details of autonomy for many years, thereby repeatedly postponing any consideration of ‘final status issues’. (KHALIDI, 2013, p 35-36).

Outro argumento contra o gradualismo de Oslo é o fato de que o prolongamento das negociações a tornavam mais suscetíveis a tentativas de sabotagem por parte dos setores de oposição palestinos e israelenses. Na visão de Ilan Pappé,

[...] perhaps the gravest flaw of the Oslo formula is that, because it is predicated on a slow, incremental and probationary progress, it is extremely easy to sabotage. All you need really do is plant a bomb somewhere and everything stops for six months. For groups genuinely opposed to peace, whether Israeli or Palestinian, Oslo is a train waiting to be derailed (PAPPE apud USHER, 1999, p.39).

A promoção de atentados contra alvos israelenses pelo Hamas e Jihad Islâmica foram utilizados como pretexto por Israel para interromper o deslocamento das tropas israelenses e o processo de negociação com a OLP, sobretudo no governo de Binyamin Netanyahu. Nos casos de suposto descumprimento dos acordos pelos palestinos, novos acordos foram elaborados para conduzir a implementação de termos já estabelecidos pelos acordos anteriores e adiar o andamento do processo, como no caso de Wye River (1998). Assim, o processo de negociação gradual foi deliberadamente arrastado como uma forma de dificultar a

implementação dos Acordos de Oslo e atrasar as discussões sobre um novo acordo de status permanente. Na análise de Budd, em uma simples comparação entre os acordos assinados de 1993 até 1999, revela-se um

[...] clear pattern in which Israel first refuses to implement its own commitments, than seeks and obtains their dilution in a new agreement, subsequently engages in systematic prevarication and finally demands additional negotiations, leading to a yet further diluted agreement (RABIN apud BUDD, 2013, p. 50).

Além da ambiguidade construtiva e do gradualismo, o aspecto mais evidente do processo de Oslo é a questão da **assimetria de poder** entre as delegações da OLP e de Israel, ou entre palestinos e o Estado israelense, de forma geral. Dada a natureza do conflito e seu contexto histórico - no qual um movimento de libertação nacional reivindica o direito de viver em um território continuamente ocupado e povoado por um Estado reconhecido internacionalmente, apesar de sua política claramente violar o direito internacional -, a ideia de promover um processo de paz no qual ambos os lados possuam obrigações e deveres na mesma proporção é inconcebível como forma de resolver o conflito. O aspecto mais problemático do processo de Oslo é não ter levado em consideração as reivindicações históricas do povo palestino e ter apresentado o conflito como uma disputa territorial entre partes iguais. Portanto, a condução de negociações bilaterais, consideradas pelos EUA e Israel como a única forma de se alcançar a paz regional desde 1978, na realidade é a forma mais eficiente em realizar o interesse dos israelenses de conter a população palestina e se manter no controle dos TPO. Em situação de desigualdade evidentemente não pode haver uma “parceria”. A assimetria de poder, portanto, foi o que possibilitou que Israel impusesse seus termos sobre os palestinos sem a expectativa de interferência norueguesa em Oslo.

Norway could do little to change the power asymmetry between Israel and the Palestinians. It was not a superpower, and it could not force solutions on reluctant parties. Norway's weak position, together with the secret, basically facilitative approach adopted, gave the Scandinavian country no other alternative than to accept what the stronger party, Israel, presented (WAAGE, 2007, p.175).

Os noruegueses procuraram acomodar todas as reivindicações israelenses, respeitando suas “linhas vermelhas”, o limite de concessões que Israel estava disposto a fazer. A principal razão dessa posição era seu interesse em se manter como mediador das conversas e proteger seu papel no processo de paz. A Noruega sabia que um acordo somente seria fechado se os mediadores jogassem de acordo com as regras israelenses, pois, se os palestinos não fossem convencidos a ceder à pressão de Israel, as conversas de paz e o papel da Noruega chegariam ao fim (WAAGE, 2005, p.19). De fato, de acordo com Waage, os noruegueses fizeram o possível para garantir um processo simétrico. O

processo de mediação norueguês criou a ilusão de uma comunicação genuína e um senso de igualdade entre os adversários. Os noruegueses

[...] took pains to achieve equality in logistical arrangements. The Israelis and the Palestinians had the same cars, the same hotel rooms, the same amount of time for presentations, often the same food. This process symmetry enabled the Palestinian delegates to feel empowered and thus equal to their Israeli counterparts (WAAGE, 2005, p.18).

Na realidade, diante do desequilíbrio de poder entre as partes e uma falsa sensação de paridade promovida pela Noruega, de fato a OLP não poderia esperar por um acordo melhor. Como o poder ocupante, Israel detinha todas as cartas do jogo. “A OLP entendia isso e, na visão de Arafat, o Acordo de Oslo era o melhor acordo possível na pior das circunstâncias” (WAAGE, 2007, p. 170.). Por isso, é importante notar que se a Noruega jogou de acordo com as regras israelenses, a OLP também o fez.

Em vez de procurar desfazer o desequilíbrio de poder no relacionamento entre palestinos e israelenses, o processo de Oslo garantiu e reforçou sua existência. Na realidade,

[...] a key feature of the Oslo period was Israel’s unchallenged and strengthened domination of Palestinian life, which was a direct outcome of the peace agreements. As such, Oslo failed to improve or strengthen the Palestinian position relatively or absolutely and in fact worsened this position to the point where an acceptable and meaningful compromise became politically — and physically — impossible (ROY, 2007, p.79).

O fato de palestinos e israelenses terem adotado um método de negociação baseado na **reciprocidade**, segundo o qual cada parte exige uma concessão proporcional a sua, é indicativo de que ambos continuaram a ver o conflito como um “jogo de soma zero” (BUDD, 2013, p. 54). Apesar do vocabulário da DOP invocar uma renovação nas relações entre israelenses e palestinos, segundo Budd, “o documento em sua leitura parece ser redigido por advogados zelando por seus interesses, no lugar de um acordo a lançar um novo relacionamento e atingir a paz duradoura”. Ou seja, o documento não significou uma revisão essencial de sua própria imagem ou da imagem do inimigo por nenhum lado envolvido, e, assim, não alterou o relacionamento existente entre ocupado e ocupador (2013 p. 38-40). Assim, é imperativo o desenvolvimento de uma estrutura de negociações que elimine a assimetria de poder para garantir uma situação de maior paridade, e, conseqüentemente, chegar a um entendimento justo. As questões centrais do conflito devem ser abordadas imediatamente, e não adiadas. “Qualquer tentativa dos EUA e de Israel para impor um acordo político que mantenha a ocupação e a matriz de controle de Israel, que sustentaram o processo de Oslo e o mapa para a paz, ultimamente falhará” (ROY, 2007, p.231)

As características do processo de paz destacadas fizeram com que os Acordos de Oslo não possibilitassem a resolução do conflito de modo justo. Mesmo se, de fato, todos os termos fossem cumpridos no prazo e de maneira exemplar por ambos os lados, o resultado do processo de paz não poderia ser a resolução do conflito, pois não há menção ao direito de autodeterminação palestina e de retorno dos refugiados, ou a previsão de cumprimento da lei internacional por parte de Israel e a consequente retirada total dos TPO. O que podemos afirmar sobre Oslo é, portanto, que se tratou de um processo de paz paradoxal: enquanto supostamente prevê os termos para o estabelecimento da paz, ele ao mesmo tempo a impossibilita. As características de Oslo provêm de um mesmo texto do início do processo de paz no Oriente Médio, na década de 1970. Esse documento é produto de uma concepção de paz que considera como direito palestino máximo a concessão de autonomia para um autogoverno local e que não pressupõe a obrigatoriedade da retirada das forças israelenses dos territórios ocupados. A seguir, retomamos o documento de “Estrutura para a Paz no Oriente Médio” (*The Framework for Peace in the Middle East*), de 1978, para apontarmos quais são suas semelhanças com o projeto de paz de Oslo e como a concepção de paz no Oriente Médio promovida pelos EUA permaneceu a mesma em 1993.

4.3 Camp David, Madrid, Oslo: uma perspectiva israelense

Os acordos de Oslo apenas podem ser compreendidos de fato se inseridos dentro do contexto mais amplo do processo de paz árabe-israelense, iniciado com a assinatura do acordo de Camp David por Egito e Israel em 1978. O conteúdo de Oslo remete a esse período em que os estadunidenses buscaram conduzir um processo de normalização das relações diplomáticas entre os Estados árabes e o Estado de Israel. É importante notarmos, no entanto, que a condução do processo de paz prevista pelos EUA está dentro da configuração regional já existente. Ou seja, o processo de paz teve como objetivo estabelecer a paz com os jordanianos e sírios, além dos egípcios, sem a perspectiva de criação de um novo Estado para a resolução do chamado “problema palestino”, que aparece desde 1978 como uma questão de autonomia local. Essa perspectiva do processo de paz árabe-israelense não foi alterada em Oslo, apesar dos acordos terem sido diretamente assinados pela liderança da OLP. Esse fato se comprova na observação dos termos do acordo, que não faz referência da questão palestina como uma luta de libertação nacional (que necessariamente inclui a criação de um Estado próprio) e se baseia somente no predado das resoluções 242 e 338 da ONU, que tampouco abordam a

autodeterminação dessa população. Ao mesmo tempo, as resoluções garantem o comprometimento com a soberania e segurança do Estado de Israel.

O ineditismo do reconhecimento mútuo assinado em Oslo ofuscou a realidade desse processo de negociações e divulgou a imagem de que seria possível se atingir a solução dois Estados através dele. Pouco se atentou, portanto, ao fato de que Oslo continua a abordar as reivindicações palestinas como uma questão de administração local, resolvida com a atribuição de autonomia para representantes palestinos sem elevá-los ao status de governantes de um Estado independente. A negociação entre Anwar Sadat do Egito e Menachem Begin de Israel em 1978 e o consequente acordo de paz resultaram na devolução do Sinai e na normalização das relações diplomáticas entre os dois Estados. Esse foi um marco histórico no Oriente Médio, por oficializar que Israel permaneceria como Estado na região e que a paz com seus vizinhos seria inevitável, visto que o recurso pela guerra como nas ocasiões de 1967 e 1973 não haviam logrado sucesso e o fim da chamada “entidade sionista”.

Camp David shifted the politics of the Middle East from the discourse of war to that of peacemaking. Notwithstanding the many crises that still lay ahead, among them a major war in Lebanon and the Palestinian uprising in the occupied territories, the question in the Arab world was no longer how to wipe Israel out of existence, but at what price an accommodation, if never a warm reconciliation, could be reached with her. (BEM-AMI, 2006, p. 173).

Participante da delegação israelense em Washington, Ben-Ami afirma que foi de fato o acordo de Camp David que lançou as bases conceituais para os processos de paz com jordanianos e sírios que tiveram lugar em Madrid, e a concepção de que a paz para os palestinos poderia se concretizar através de negociações bilaterais para o estabelecimento de um autogoverno local. Segundo o autor, apesar das táticas de Shamir para atrasar o processo de paz,

[...] the modalities for an international peace conference and the conditions for its convocation would gradually be created. Most of the concepts that would later be introduced into the Oslo accords, whose origins can be found in the Camp David agreements, would be developed further. The architects of Oslo would not act in a conceptual void. They had a legacy to build upon and much of it, surprisingly, was built in the Shamir years, albeit much against his will [...] The fundamental truths of the Palestinian–Israeli dilemma were clearly laid down at Camp David, and the road map for its solution was established, waiting for the right leadership and the appropriate conditions to build on them. Egypt’s abandonment of the option of war would sooner or later leave the Syrians and Jordanians no choice but that of joining the peace process. (BEM-AMI, 2006, p. 174-176).

De fato, no decorrer do documento é evidente observar que nele constam as condições básicas sobre as quais foram montadas as diretrizes de Madrid e dos Acordos de Oslo. O plano para a paz no Oriente Médio traçado por egípcios, israelenses e estadunidenses ainda na

década de 1970 já previa: a participação de uma representação palestina em rodadas de negociações multilaterais e bilaterais (como parte de uma delegação egípcia ou jordaniana); o estabelecimento de um autogoverno local detentor de uma força policial comprometida com a segurança do Estado israelense após a retirada militar de determinadas regiões; o estabelecimento de um período interino de cinco anos, após o qual seriam assinados acordos de paz de status final. As provisões do documento igualmente se baseavam no comprometimento com as resoluções 242 e 338 das Nações Unidas em um processo de negociação entre Israel e aqueles vizinhos dispostos a atingir a paz de forma a garantir sua segurança, soberania e integridade territorial.⁶³ De acordo com o documento:

Egypt, Israel, and Jordan will agree on the modalities for establishing elected self-governing authority in the West Bank and Gaza. The delegations of Egypt and Jordan may include Palestinians from the West Bank and Gaza or other Palestinians as mutually agreed. The parties will negotiate an agreement which will define the powers and responsibilities of the self-governing authority to be exercised in the West Bank and Gaza. A withdrawal of Israeli armed forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations. The agreement will also include arrangements for assuring internal and external security and public order. A strong local police force will be established, which may include Jordanian citizens. In addition, Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders (West Bank and Gaza, The Framework for Peace in The Middle East, 1978).

Da mesma forma, estava prevista, embora não detalhada, a “exploração das possibilidades de desenvolvimento econômico no contexto dos tratados de paz finais, com o objetivo de contribuir para a atmosfera de paz, cooperação e amizade”. Ainda segundo a estrutura de negociações proposta em 1978, os Estados Unidos participariam nas conversas de paz nas questões da implementação dos acordos e na elaboração dos prazos para o cumprimento de suas obrigações.

É relevante notar, portanto, que propostas básicas de Oslo já se encontravam elaboradas e redigidas em plano de paz promovido por Israel e Egito uma década antes da OLP aceitar formalmente a divisão territorial prevista nas resoluções 242 e 338 em sua Declaração de Independência e quinze anos antes da assinatura dos acordos entre israelenses e palestinos. É seguro afirmar que a noção de paz no conteúdo proposto em Oslo foi originalmente elaborada por representantes dos Estados de maior influência na região sem a

⁶³ No preâmbulo do acordo Framework for Peace in the Middle East consta que “a paz requiere o respeito pela soberania, integridade territorial e independência política de cada Estado na área e seu direito de viver em paz dentro de fronteiras seguras e reconhecidas, livres de ameaças ou uso da força”. Qualquer esforço nesse sentido aproximaria o Oriente Médio de uma nova era de reconciliação e cooperação. No entanto, o acordo não leva em consideração a reivindicação nacional palestina e, assim, não prevê o estabelecimento de um novo Estado na região. (BEGIN; SADAT, 1978).

participação efetiva de palestinos, e que os acordos não promoveram o ineditismo da realização de grandes concessões israelenses específicas para a ocasião, mas o cumprimento de termos previstos e acordados cuidadosamente por interesses externos aos palestinos. De acordo com o contexto da época, em que predominava entre as lideranças israelenses de maneira geral a ideia de resolver o conflito através da “opção jordaniana”, a divisão de áreas estratégicas da Cisjordânia entre Israel e o reino vizinho, o entendimento era de que a paz seria assinada diretamente entre Israel e Jordânia sob mediação dos Estados Unidos e Egito. O acordo foi aprovado pelo governo do partido Likud a fim de se fazer futuramente a paz com o reino da Jordânia e com a Síria, embora a retirada militar do Sinai (completa em 1982) e a expectativa de concessão de autonomia aos palestinos já tivessem causado uma série de desavenças dentro do partido e a oposição de lideranças como Yitzhak Shamir, que viria a suceder Begin⁶⁴ como primeiro-ministro de Israel e a conduzir a delegação israelense durante a Conferência de Madrid. A retirada do Sinai, portanto, já foi considerada uma concessão israelense e cumprimento da resolução 242 do Conselho de Segurança pela direita.

Observa-se, por outro lado, algumas diferenças entre o proposto originalmente em 1978 e o conteúdo de 1993. Na análise de William Quandt, Oslo incluiu o reconhecimento da OLP como representante do povo palestino e a concessão de pequenas porções territoriais dos TPO, o que seria inconcebível durante o governo do Likud na década de 1970. Esse aspecto teria feito dos Acordos de Oslo “um começo” (2005, p.329). No entanto, houve modificações no texto original de 1978 que reduziram consideravelmente o espaço para negociação dos palestinos. A primeira diferença entre o proposto no Acordo de Camp David I e o acordado em Oslo é a participação do Conselho de Segurança das Nações Unidas como autoridade a endossar os tratados de paz. Enquanto o primeiro pede pela fiscalização da organização em caso de violações de suas provisões, o acordo entre israelenses e palestinos não menciona a ONU ou prevê qualquer tipo de medida a ser tomada em caso de descumprimentos:

The United Nations Security Council shall be requested to endorse the peace treaties and ensure that their provisions shall not be violated. The permanent members of the Security Council shall be requested to underwrite the peace treaties and ensure respect of the provisions. They shall be requested to conform their policies and actions with the undertaking contained in this Framework. (Associated Principles, The Framework for Peace in the Middle East, 1978).

⁶⁴ Desde os Acordos de Camp David, segundo Ben-Ami, os governos israelenses de direita sempre buscaram maneiras de diluir a centralidade do dilema palestino em meio a questões regionais e internacionais como estratégia para evitar pagar “o demasiadamente alto preço da paz”, até a administração do trabalhista Yitzhak Rabin. (BEM-AMI, 2006, p.177).

A segunda questão que consta no documento de Camp David I e é central para a resolução da questão palestina deixa de aparecer por completo nos Acordos de Oslo, sendo delegada para as negociações referentes a um acordo de status final: os refugiados da Guerra dos Seis Dias, em 1967.

During the transitional period, representatives of Egypt, Israel, Jordan, and the self-governing authority will constitute a continuing committee to decide by agreement on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza in 1967, together with necessary measures to prevent disruption and disorder. Other matters of common concern may also be dealt with by this committee[...]Egypt and Israel will work with each other and with other interested parties to establish agreed procedures for a prompt, just and permanent implementation of the resolution of the refugee problem (West Bank and Gaza, The Framework for Peace in the Middle East, 1978).

Outro ponto importante a ser destacado sobre as propostas de 1978 e 1993 é a de que os Acordos de Oslo foram adaptados para serem assinados pela liderança da OLP no lugar do governo jordaniano⁶⁵. Em Camp David I, representantes do povo palestino, Egito, Jordânia e Israel deveriam participar de negociações para a resolução do “problema palestino” em todos os aspectos. Os termos do acordo previam a participação de “representantes eleitos pelos habitantes da Cisjordânia e Gaza” junto a uma delegação jordaniana ou egípcia na definição de “seu próprio futuro”, sem fazer referência à autodeterminação nacional palestina ou à questão histórica do direito de retorno dos refugiados de 1948 e 1967. Nesse documento, portanto, fica estabelecido que a concessão a ser realizada para os palestinos é a possibilidade de representação nas conversas de paz realizadas entre Estados; o acordo de paz que resolveria a questão palestina seria assinado entre Israel e Jordânia. Observamos isso no trecho:

When the self-governing authority (administrative council) in the West Bank and Gaza is established and inaugurated, the transitional period of five years will begin. As soon as possible, but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbors and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period. These negotiations will be conducted among Egypt, Israel, Jordan and the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza. Two separate but related committees will be convened, one committee, consisting of representatives of the four parties which will negotiate and agree on the final status of the West Bank and Gaza, and its relationship with its neighbors, and the second committee, consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza, to negotiate the peace treaty between Israel and Jordan, taking into account the

⁶⁵ O rei Hussein da Jordânia ainda não havia renunciado de seus interesses na área a oeste do rio Jordão, ocupada pelos israelenses desde 1967. A Jordânia optou por abrir mão de suas reivindicações e de seus laços administrativos e legais sobre o território em julho de 1988, ano da Declaração de Independência palestina pela OLP. (BEN-AMI, 2006, p.186).

agreement reached in the final status of the West Bank and Gaza. (West Bank and Gaza, The Framework for Peace in the Middle East, 1978).

O texto de Camp David I afirma ser necessário garantir no processo de paz o “legítimo direito dos povos palestinos e suas justas reivindicações”. Porém, de acordo com as condições listadas no texto para se atingir esse fim, o direito máximo dos palestinos seria o direito de representação e autogoverno em enclaves dos territórios ocupados. Considerou-se no texto que, ao cumprirem os termos previstos em Camp David I, os Estados da região estariam permitindo aos palestinos “participar na determinação de seu próprio futuro”.

[...] In order to provide **full autonomy** to the inhabitants, under these arrangements the Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government. To negotiate the details of a transitional arrangement, Jordan will be invited to join the negotiations on the basis of this framework. These new arrangements should give due consideration both to the principle of self-government by the inhabitants of these territories and to the legitimate security concerns of the parties involved. (West Bank and Gaza, The Framework for Peace in the Middle East, 1978, grifo nosso).

A total autonomia palestina se limita, em Camp David I- assim como em Oslo, por consequência - à permissão de autogestão em territórios de onde tropas militares israelenses forem retiradas ou apenas deslocadas, excluindo qualquer referência à reivindicação palestina pela criação de seu Estado próprio na totalidade de Gaza e da Cisjordânia. Mesmo se comprometendo com o cumprimento das resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança, o governo do Likud sob Menachem Begin concordou com um tratado que prevê um processo de paz em que não há espaço para a criação do Estado da Palestina, visto que nas resoluções esse termo tampouco aparece.

Assim, o processo de paz no Oriente Médio teve início segundo o entendimento de que a paz seria feita somente entre Estados, e de acordo com um modelo em que a criação de um novo corpo estatal para os palestinos nunca foi planejada. Ao aceitar as resoluções da ONU, de fato os palestinos se comprometeram com a solução dois-Estados, porém o mesmo não pode ser afirmado quanto a Israel, na medida em que não há referência a um Estado palestino nos textos do Conselho de Segurança. Ao se submeter aos termos de Oslo, a liderança política da OLP admitiu assumir o papel do autogoverno palestino, cujo direito máximo foi aceitar a transferência dos deveres do governo militar israelenses em território restrito. É essencial notarmos que, em 1993, Israel assinou com os palestinos um acordo cujos termos o partido Likud já aprovara há mais de uma década como modelo de paz com os jordanianos. Assim, é inconcebível dizer que em 1993 israelenses realizaram concessões generosas em nome da paz com os palestinos, além do fato de os terem reconhecido como

povo. Os Acordos de Oslo foram nada mais do que a reformulação de um plano de paz regional que desconsiderava as aspirações e reivindicações históricas de um povo e o rebaixava a uma questão de administração regional, e não de libertação nacional. Essa é a visão do que consiste na paz no Oriente Médio trazida pelos Estados Unidos e Israel em Camp David e em Madrid e alterada, porém não abandonada, no decorrer das negociações dos Acordos de Oslo. Com o reconhecimento de Israel como Estado e das resoluções 242 e 338 a partir do final dos anos 1980, a liderança de Arafat assumiu um papel de representante oficial e administrador local já planejado para os palestinos desde a década anterior, em troca da obtenção de uma suposta autoridade. Assim, Oslo não consistiu em nenhuma novidade no plano da paz regional ou internacional, na medida em que não trouxe novas propostas em direção ao fim definitivo da presença militar israelense dos TPO, o estabelecimento do Estado palestino e a resolução final do conflito, embora o processo tenha sido amplamente divulgado dessa maneira.

O fato da proposta de paz oferecida aos palestinos ser similar em Camp David I e na Conferência de Madrid poderia ser indicativo que a fórmula da autonomia local foi originalmente concebida pelos Estados Unidos. No entanto, ao observarmos que a proposta de Oslo, negociada sem participação dos EUA, segue os mesmos pressupostos das propostas anteriores, é possível afirmarmos que o conteúdo dos acordos de paz foi essencialmente estabelecido por Israel. Nas ocasiões de Madrid e de Oslo, os intermediadores do processo de paz não se dispuseram a persuadir Israel para que abandonasse seu projeto de ocupação e anexação da Cisjordânia e de Gaza, por causa da aliança histórica formada pelos EUA e israelenses, e pela incapacidade dos noruegueses de pressionar a delegação de Israel sem comprometer seus laços com o Estado. Assim, vemos que o processo de paz no Oriente Médio foi um projeto israelense para regularizar suas relações com seus vizinhos árabes e manter o problema palestino dentro de sua alçada, sem legitimá-lo como uma causa nacional- o que inclui os Acordos de Oslo.

The Oslo agreement is a wholly Israeli formula. There is nothing Palestinian in it. Here I would disagree with Palestinian critics like Said. He says Oslo is an American peace. It isn't: it's an Israeli peace. But it's an ingenious formula. The Israeli negotiators behind Oslo looked at the contending Israeli and Palestinian positions. And the main predicament for them was how to reach a deal that wouldn't reopen the unresolved questions related to the 1948 war. There is an absolute Israeli consensus on this (PAPPE, 1999, p.35).

Segundo Pappe, todas as alas do partido trabalhista israelense se dispuseram a discutir sobre os territórios ocupados em 1967. Porém, é consenso no pensamento político israelense, tanto do Likud quanto dos trabalhistas, que os assuntos referentes à guerra de 1948

estão fora de limites⁶⁶. Pelo outro lado, a posição oficial da OLP (ao menos antes de Oslo) é a de que o conflito Israel-Palestina não começou com a Guerra dos Seis Dias, mas em 1948. Assim, o adiamento das negociações sobre as questões de status final em Oslo foi uma vitória israelense. Esse resultado, no entanto, já era previsível: “Isso é o que quero dizer ao afirmar que Oslo é uma fórmula israelense: ela incorpora o imenso desequilíbrio de poder entre os dois lados” (1999, p.37).

As características que compuseram o processo de Oslo fazem parte do paradigma a partir do qual o conflito é abordado pela comunidade internacional. De acordo com esse paradigma, conforme apontamos no capítulo 2, Oslo se tratou de um processo de paz legítimo no qual ambas as partes possuíam direitos na mesma proporção e buscavam estabelecer uma paz mutuamente justa na região. Para Ilan Pappé, esse paradigma hegemônico, que serviu como base para o processo de paz, é o de que há uma guerra entre dois movimentos nacionais pelo mesmo espaço de terra. Essa forma de análise do conflito tem pouca relevância no caso de Israel e da Palestina, e ainda assim é hegemônica para diplomatas, políticos, jornalistas e acadêmicos. A intermediação externa, sobretudo dos EUA, vê a questão como um problema de gestão (*bussiness*), não como um problema humano, e pensa em termos da divisibilidade do território como meio de atender à demanda de israelenses e palestinos.

The ‘peace process’ was based on the assumption that everything visible was divisible: land, sources, blame and history. This business-like approach offered at best 20% of Palestine to the Palestinians (and even that was never on the table); punished them with a lesser offer when they refused the first offer; never consulted them of the future solution and all in all was based on a wish to reconcile between Israeli real intention of having as much of Palestine as possible with as few Palestinians in it as possible on the one hand, and the wish of the Western world to be assured that a virtual and simulated process was going on which absolved the international community from addressing Israel’s impunity (PAPPE, 2013, p.350).

Na realidade, as suposições básicas dessa perspectiva permitiram que o Estado de Israel aprofundasse a ocupação e opressão da Palestina, enquanto a imagem formada levou o mundo a acreditar que um “esforço genuíno foi feito para resolver o problema”. Outro aspecto desse paradigma é da manutenção do equilíbrio de poder: a parte mais forte ganha mais poder, por ser mais importante na tentativa de reconciliação, enquanto a parte mais fraca recebe cada vez menos como punição por não ter aceitado as condições propostas anteriormente. Assim, a longo prazo, essa estratégia se mostra “trágica e mal sucedida” (PAPPE, 2016).

⁶⁶ Segundo Pappé, a *raison d’être* da OLP era representar a comunidade palestina refugiada após a guerra de 1948. As reivindicações da organização se enquadravam nas chamadas questões de status final: o direito de retorno dos palestinos e a criação de um Estado da Palestina com Jerusalém Oriental como capital. (PAPPE, 1999, p. 36).

Para o autor, outro paradigma deve ser aplicado no caso do conflito Israel-Palestina, aquele que encara Oslo como um instrumento de dominação política dos palestinos, que o autor denomina de “colonialismo de assentamento” (*settler colonialism*). Nesse processo de colonialismo há um deslocamento populacional devido a um risco real sofrido pelas pessoas em seu local de origem, ou seja, quando se sai de uma localidade com a noção de que não haverá retorno - diferentemente do colonialismo, no qual o colono provém de seu próprio Estado. Em seu novo lar, os colonos de assentamento são apresentados a dois desafios: o objetivo de criar não apenas um lar, mas uma pátria nacional, e a relação com a população indígena, que constitui o maior obstáculo em seu novo projeto. No caso do colonialismo de assentamento sionista e seu projeto expansionista da Grande Israel, o autor afirma que desde a década de 1960 os militares israelenses passaram a contemplar a possibilidade da ocupação da Cisjordânia sob a forte pressão de um lobby colonialista, até a efetivação da presença militar de Israel no território com a Guerra dos Seis Dias (1967). O excepcional do Plano Alon do mesmo ano, segundo Pappe, foi conduzir uma espécie de processo de paz que moralmente legitimava o plano sionista de colonização e buscava concretizá-lo de modo que aparentava buscar a normalização das relações com a população árabe sob ocupação.

Na lógica do colonialismo de assentamento, o ideal seria obter o maior espaço de terra com o menor número possível de nativos, logo, ocupar a Cisjordânia pode ter sido controverso devido ao número de palestinos na região, mas garantia maior território para o lar nacional israelense. Surgiu então, deliberadamente ou como uma “ironia da História”, a noção estratégica do controle indireto da área através da contenção da população nativa em enclaves, conforme sugerido pelo partido trabalhista:

If you were a very efficient settler colonialist person, who understood that actually you don't need to control directly all the area, and you could contain the indigenous native population in enclaves, that have no bearing on your democratic system, on your population – which is what the Labour party in Israel suggested – if you have this kind of idea of how to complete the settler colonialist project of Zionism, you are part of the Israeli peace camp. In fact, part of these architects received the Nobel Peace Prize for these incredible ideas of how to implement the settler colonialist project in the twentieth century (PAPPE, 2016, informação verbal).

Eyal Weizman também parte da perspectiva de que o processo de paz foi uma maneira encontrada pelos israelenses para perpetuar o processo de colonização dos TPO, através da análise da transformação espacial ocorrida desde 1993. Segundo o autor, a fragmentação territorial proposta por Oslo foi deliberadamente planejada para promover o que chama de “caos estruturado”, uma configuração espacial dos territórios que impossibilitasse sua futura divisão.

Across the frontiers of the West Bank it is undertaken by simultaneously unleashing processes that would create conditions too complex and illogical to make any territorial solution in the form of partition possible (many of the settlements were indeed constructed with the aim of creating an 'irresolvable geography'), while pretending that it is only the Israeli government that has the know-how to resolve the very complexity it created (WEIZMAN, 2007, p.8).

Para o autor, uma configuração territorial caótica promove uma complexidade geográfica, legal e linguística que auxilia a estratégia israelense de “ofuscar e naturalizar” a realidade da sua política de ocupação e dominação (2007, p.8). Essa combinação de fragmentação territorial com o controle e a violência não é surpreendente se considerarmos que as negociações territoriais com os palestinos foram conduzidas por oficiais militares:

Israel's logic of 'peacemaking' throughout the conflict was the monopoly of its war-makers. In the hands of Israeli generals, the territorial discourse of partition blurred the distinctions between war and peace. Partition plans were presented as peace plans, while settlement masterplans, prepared by or submitted to Israeli governments, were also partition plans (planners placed settlements in those parts of the territories they wanted the government to annex) (WEIZMAN, 2007, p.11).

Assim, percebemos que os Acordos de Oslo foram redigidos e divulgados segundo uma perspectiva que ocultou a verdadeira política de ocupação israelense e seu impacto sobre a realidade dos TPO. Os documentos foram elaborados segundo termos dos israelenses, que apresentaram o processo no cenário internacional como uma disputa entre partes de igual poder, o que permitiu que Israel continuasse com seu projeto expansionista às custas da causa nacional palestina.

Seen from this perspective, the so called peace process begun in the 1970s and culminating in the 1993 Oslo accord, is a false paradigm which became a powerful discourse, in as similar way that the discourse of Orientalism became a potent and hegemonic prism through which Middle-Eastern realities were viewed in the past of present. As Edward Said has put it in the opening pages of his seminal work the discourse in this instance is a presentation, or rather mis-presentation that has behind it institutions, political and economic power, academics and media and an oiled PR mechanism (PAPPE, 2013, p.350).

Diante desses argumentos e da análise dos textos de 1978 e 1993, concluímos que os Acordos de Oslo foram redigidos e o processo de paz foi conduzido de forma a favorecer o projeto expansionista israelense, através de uma série de características que não apenas impediram a resolução justa do conflito Israel-Palestina, mas de fato a dificultaram. Através da ambiguidade construtiva, do gradualismo e da manutenção da assimetria de poder, Oslo oficializou um processo que visava estabelecer a paz, mas, ao mesmo tempo, deliberadamente a impossibilitou. Essas foram características previstas pelos israelenses sob o governo do

Likud ainda em 1978, o que nos permite afirmar que as negociações de 1993 não foram um feito histórico na história da região, mas apenas a acomodação de interesses particulares da OLP em se instalar nos TPO e de israelenses em pôr em prática um plano de paz segundo seus termos e divulgar uma imagem de Estado promotor da paz, o que lhe garantiu, ultimamente, a normalização das relações com os vizinhos árabes e uma série de benefícios comerciais. O resultado dos acordos foi a consolidação da presença militar e dos assentamentos israelenses nos TPO e a fragmentação territorial e social da população palestina, que passou a ser governada por uma entidade autoritária, corrupta e colaboracionista com o Estado de Israel. Assim, afirmamos que a resolução do conflito de forma justa exige uma mudança no paradigma de análise da relação de forças entre Israel e os palestinos e que um processo de paz produza documentos que sigam essa linha e se baseiem na lei e no direito internacionais, absolutamente abandonados no processo de Oslo. É necessário desconstruir a imagem de Oslo como um processo promissor que foi eventualmente sabotado, e revelar a realidade de que a paz justa com os palestinos nunca foi seu objetivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos mostrar que a imagem divulgada na ocasião da assinatura dos Acordos de Oslo como um passo em direção à resolução do conflito não representa a realidade por trás do processo de paz. Vista como uma ocasião que reuniu a totalidade dos israelenses e dos palestinos em nome da reconciliação, Oslo teria sido, segundo essa imagem, uma legítima tentativa estabelecer uma paz duradoura e justa na região. O fracasso dos Acordos de Oslo teria ocorrido, então, devido a fatores externos ao processo de negociação inicial. Porém, apesar da intransigência do governo Netanyahu, da recusa de Arafat em aceitar as condições de Camp David II, da resistência violenta de grupos armados palestinos e da oposição política da direita israelense, as previsões de Oslo não teriam construído as bases necessárias para a resolução do conflito. A justificativa de que seu fracasso ocorreu durante a implementação dos acordos é, portanto, insuficiente, pois foca apenas nos resultados de Oslo e desconsidera as origens do processo de paz e das propostas dos documentos.

É necessário retomar o processo de negociações que levou à formulação da DOP e a maneira como foi redigida. Na análise documento, nota-se a ausência das questões centrais do conflito (Jerusalém, refugiados, assentamentos) e da própria concepção de um Estado palestino. O fato da declaração não se referir à construção de assentamentos judaicos abriu espaço para que a prática fosse mantida e incentivada por Israel. Os assentamentos foram expandidos continuamente desde a assinatura dos acordos de paz, e ameaçam a continuidade territorial de um futuro Estado para os palestinos, exploram os recursos dos territórios ilegalmente ocupados e deliberadamente alteram a composição demográfica da Cisjordânia a fim de torná-la parte do Estado de Israel, através da transferência de cidadãos israelenses para dentro dos TPO.

Os termos que estão presentes no texto também causaram uma significativa mudança na realidade dos territórios e nas condições de vida dos palestinos. A Faixa de Gaza foi isolada da Cisjordânia e a circulação de indivíduos e produtos palestinos nesse território, antes unificado, passou a ser controlada e monitorada pelas forças de Israel. A fragmentação territorial da Cisjordânia nas áreas A, B e C gerou o isolamento da população em pequenos bantustões desconexos, que eventualmente se tornaram guetos controlados por uma organização palestina autoritária e impopular. A ANP foi criada pelos Acordos de Oslo para assumir a administração civil das áreas transferidas para os palestinos e conter a atuação de grupos de resistência locais com a finalidade de garantir a segurança de Israel. Sua prioridade,

então, foi a de manter sua cooperação com os israelenses, destinando a maior parte dos recursos da entidade para a área de segurança, o que comprometeu gravemente a melhoria de questões como a saúde, educação e bem-estar social dos palestinos. A administração de Arafat foi marcada pela corrupção, troca de favores, e repressão da oposição palestina. A economia dos TPO foi igualmente prejudicada pela política clientelista e centralizadora praticada na ANP e pelos termos de Oslo que previam a cooperação econômica com israelenses, de acordo com condições que tornaram a economia dos TPO dependentes da israelense.

De forma geral, tanto os termos que constam no texto de Oslo quanto aqueles que estão ausentes nos documentos geraram resultados desfavoráveis à causa palestina. Isso ocorre devido à desigualdade de poder entre israelenses e palestinos mantida durante o processo de paz, que se refletiu diretamente nas previsões presentes nos documentos e a forma como foram redigidos. Os acordos não criaram uma nova realidade de cooperação, confiança e aceitação mútuas, e mantiveram o equilíbrio de poder anterior a sua assinatura. No processo de Oslo, uma organização de libertação nacional é equiparada a um Estado soberano e reconhecido internacionalmente em termos de obrigações e deveres, mesmo diante do fato de que Israel claramente contradiz a lei, o direito e resoluções internacionais.

As demais características do processo de Oslo também foram formuladas de modo favorável aos israelenses. A realização das rodadas de negociações ocorreu de forma gradual, ou seja, optou-se por resolver questões do conflito ao longo de um período de cinco anos para que, supostamente, israelenses e palestinos pudessem estabelecer confiança entre si. Essa abordagem, chamada neste trabalho de gradualismo, na realidade apenas possibilitou que Israel adiasse a retirada militar dos TPO, ao afirmar que palestinos não haviam cumprido os termos do acordo anterior, e propusesse a renegociação e formulação de um novo acordo para prolongar o processo, como no caso de Wye River. Outra importante característica de Oslo é a utilização de termos ambíguos, como os “direitos políticos legítimos” de israelenses e palestinos, que não são esclarecidos no texto da DOP. Um dos pontos mais relevantes sobre a linguagem do processo de paz é encontrado nas cartas trocadas entre Yitzhak Rabin e Yasser Arafat na véspera da assinatura da declaração, em 1993. Nelas, o primeiro-ministro israelense reconhece a OLP como “representante oficial do povo palestino”, enquanto Arafat reconhece oficialmente o Estado de Israel e seu direito de viver em segurança. É imprescindível notar que assumir a OLP como representante de seu povo não equivale a reconhecer o direito dessa população a se reunir em um novo Estado a ser estabelecido nos TPO. Representar os palestinos em pequenos enclaves que englobam os principais centros urbanos dos territórios é o máximo da autonomia conferida à OLP segundo os Acordos de Oslo. Assim, o chamado

reconhecimento mútuo, tido como uma das conquistas mais notáveis do processo de paz, não atribui o mesmo grau de soberania e autonomia para israelenses e palestinos. Israel é reconhecido como Estado, enquanto a OLP permanece sendo uma organização de libertação nacional e a ANP é criada como uma entidade de autorrepresentação local.

Ao analisar quais teriam sido as motivações dos palestinos para aceitar um projeto de paz que não atende a suas reivindicações nacionais, é essencial estabelecer primeiro quais foram os atores participantes nas negociações de Oslo. O fator mais importante a considerar sobre eles é o de que os israelenses e palestinos responsáveis por Oslo não foram representativos da totalidade dos setores políticos de cada lado. Ou seja, não houve um consenso entre todos os palestinos e todos os israelenses sobre a iniciativa do processo de paz, o que justifica a forte oposição enfrentada por ambas as partes em seu decorrer. A partir do esclarecimento do contexto político e econômico do governo trabalhista de Israel e da liderança da OLP, compreendemos que Oslo apenas atendeu aos interesses imediatos particulares desses setores, o que justifica a assinatura da DOP.

Os trabalhistas israelenses chegaram ao poder em 1992 após mais de uma década de sucessivos governos do Likud. A principal diferença entre os partidos israelenses é a de que os trabalhistas adotaram uma posição mais pragmática em relação aos palestinos, e admitiram a possibilidade de ceder porções de terra dos TPO para um autogoverno local, enquanto o Likud e a extrema-direita continuam a se opor a qualquer medida que ameace o projeto territorial da Grande Israel e conferira autoridade aos palestinos. A autodeterminação nacional palestina, no entanto, não é admitida por nenhum dos partidos, razão pela qual a previsão de criação de um Estado palestino não consta em nenhuma parte dos acordos. A assinatura de Oslo trouxe diversos tipos de benefícios para os israelenses trabalhistas, tanto diplomáticos, como políticos e econômicos. A adesão ao processo de paz conferiu a Israel a imagem de um Estado pacífico e levou à normalização das relações diplomáticas com a Jordânia e os Estados árabes do Golfo, além da expansão das relações comerciais israelenses que, junto às reformas liberais promovidas por Rabin, ajudaram a elevar o crescimento econômico de Israel a um nível inédito. O Protocolo de Paris, documento econômico redigido em 1994, também favoreceu os israelenses ao prever um modelo que torna a economia dos TPO diretamente dependente da israelense. No campo da segurança, a prioridade de Israel na redação dos documentos, os acordos facilitaram o combate à resistência palestina ao exigir que a OLP assumisse a responsabilidade pela contenção da violência de grupos como o Hamas e a Jihad Islâmica, além da Primeira Intifada, em 1987. Mais importante, através das previsões de Oslo e da estrutura de negociações bilaterais adotadas no processo, os trabalhistas israelenses

assinaram a paz com os palestinos sem alterar seu projeto de expansão sobre os territórios ocupados e sem se comprometer com o estabelecimento de um Estado palestino.

A OLP, por sua vez, também se beneficiou do processo de paz. Ao apoiar a invasão de Saddam Hussein sobre o Kuwait durante a Guerra do Golfo, a organização perdeu seu prestígio político e passou a enfrentar uma grave crise financeira com o fim do apoio dos Estados árabes da região. A situação foi agravada pela dissolução da URSS, sua principal patrocinadora. Dessa maneira, embora não tenham previsto a autodeterminação nacional do povo palestino, os acordos foram particularmente vantajosos para a OLP, pois resgataram o protagonismo de Arafat como líder da causa palestina e permitiram que os membros da OLP retornassem aos TPO para compor a autoridade local. A ANP, criada como autogoverno palestino, foi estruturada de forma semelhante à da OLP, o que manteve o partido Fatah e as mesmas lideranças no poder dentro dos territórios. A partir de sua eleição como presidente da ANP em 1996, Arafat pôs em prática um modelo de governo centralizador, autoritário e corrupto, que manteve o controle sobre a oposição política local e sobre o repasse de recursos internacionais destinados à autoridade. Assim, os acordos trouxeram poder e benefícios econômicos e políticos para a OLP e seus dirigentes, mas não significaram uma melhoria nas condições de vida dos palestinos residentes dos TPO.

As negociações de Oslo somente foram possíveis devido ao papel de facilitador assumido pelos noruegueses a pedido da OLP, que buscava abrir um canal de comunicação com os EUA e com os trabalhistas de Israel desde o final da década de 1970. O fator que permitiu que a Noruega fosse aprovada por ambos os lados para fazer a intermediação das negociações foi o fato de que o Estado mantinha boas relações diplomáticas com Israel, com os EUA, e com os palestinos da OLP. Além disso, o ministério das Relações Exteriores da Noruega se dispôs a sediar e a patrocinar as negociações. O objetivo dos noruegueses era o de se destacar no cenário internacional como uma nova potência diplomática, visto que o Estado não possuía grande relevância do ponto de vista militar ou político. Nesse sentido, os acordos foram vantajosos também para a Noruega, que ganhou prestígio internacional por ter obtido sucesso em uma tarefa na qual os EUA não foram bem sucedidos. É importante notar que o sucesso da mediação norueguesa em produzir um acordo assinado por palestinos e israelenses não significa que o processo de negociações tenha sido conduzido de maneira neutra. Em ambos os casos de Madrid e de Oslo, os mediadores não foram capazes de estabelecer entre os negociadores uma relação de igualdade. Por não ter poder de influência sobre Israel e para se assegurar como mediadora do processo de paz, a Noruega optou por ceder às exigências israelenses e pressionar a OLP a aceitar os termos propostos em Oslo. Da

mesma maneira, os EUA assumiram uma postura conivente com a política de expansão dos assentamentos israelenses durante a Conferência de Madrid e com as restrições que o governo de Yitzhak Shamir impôs sobre a participação de palestinos e sobre os temas que seriam discutidos nas conversas de paz. Em carta enviada exclusivamente para a delegação de Israel, o secretário de Estado James Baker chegou a afirmar que os EUA mantinham sua posição histórica de não ser favorável à criação do Estado da Palestina.

Considerando que as propostas de paz apresentadas em Madrid e em Oslo foram similares e que os mediadores não se dispuseram a interferir nas negociações de maneira a tornar a relação entre palestinos e israelenses menos desigual, o posicionamento adotado pelas delegações palestinas dos TPO e da OLP foi um fator determinante para que Oslo se tornasse o canal de comunicação a resultar num processo de paz. Enquanto os delegados em Madrid e Washington não admitiram o plano de autonomia limitada proposto por Israel, a liderança da OLP se mostrou mais flexível e aceitou adiar as negociações sobre a autodeterminação nacional e demais reivindicações para poder, em troca, retornar à Palestina como representante oficial dessa população. Assim, o governo de Yitzhak Rabin priorizou as negociações com a OLP e fechou um acordo que garantiu a continuidade da ocupação militar de Israel sobre os TPO, enquanto o Estado foi divulgado pela mídia internacional como um grande promotor da paz.

As similaridades entre as propostas de Madrid e Oslo são esclarecidas na medida em que retomamos o processo de paz conduzido pelos EUA no Oriente Médio e analisamos os acordos de Camp David de 1978. No documento “Estrutura para a Paz no Oriente Médio”, as principais diretrizes do processo de Oslo já estavam estabelecidas, como o direito palestino ao estabelecimento de uma autoridade de autogoverno interina e a postergação dos temas chave do conflito pelo período de cinco anos, até a resolução permanente do conflito. A grande concessão feita pelos trabalhistas em Oslo, portanto, foi a de reconhecer a OLP como representante oficial do povo palestino e assumir que o acordo que resolveria o destino dos TPO seria assinado diretamente com eles, no lugar de fazer a paz com os jordanianos em seu nome.

Em nenhum desses documentos aparece uma referência sobre a criação do Estado palestino, e os direitos legítimos desse povo são reduzidos a uma questão de administração local. Observamos, então, que a noção de paz proposta desde a década de 1970 é essencialmente israelense, visto que os mediadores estadunidenses e noruegueses não persuadiram os representantes de Israel a realizar maiores concessões aos palestinos, e que os

termos dos acordos são absolutamente favoráveis ao Estado. A paz com os palestinos ditada por Israel foi elaborada de uma maneira a ocultar a realidade de sua política de ocupação e expansão territorial sobre os TPO, o que inclui a colonização dos territórios com a transferência de cidadãos israelenses para Gaza e Cisjordânia. Essa estratégia israelense foi bem sucedida porque reforça uma perspectiva ainda predominante entre diplomatas, políticos, jornalistas e acadêmicos, de que o conflito se trata de uma disputa entre dois movimentos nacionais pelo mesmo espaço de terra, o que gera uma falsa presunção de simetria de poder entre as partes. Dessa forma, uma resolução justa apenas será alcançada quando o processo de paz for conduzido de acordo com a perspectiva de que Israel é um Estado que descumpre a lei e o direito internacionais e promove uma política de gradual anexação dos TPO, o que inviabiliza a realização da autodeterminação nacional palestina e a resolução do conflito.

Em conclusão, afirmamos que os Acordos de Oslo não se trataram de um processo de paz legítimo entre Israel e a liderança do povo palestino que abriu o caminho para a resolução permanente do conflito. Na realidade, Oslo nada mais foi do que um acordo entre israelenses do partido trabalhista e os palestinos da OLP, negociado de forma que atendesse os interesses imediatos desses dois grupos e amplamente divulgado pelos EUA como um verdadeiro processo de paz. Da mesma maneira, Oslo oficializou um paradigma de análise do conflito Israel-Palestina que precisa ser renovado para que se possa alcançar uma resolução justa e duradoura na região, o que pressupõe a revisão de todo o conceito do processo de paz e da relação de forças entre israelenses e palestinos.

REFERÊNCIAS

- BEGIN,M.; SADAT, A. The Camp David Accords -The Framework for Peace in the Middle East. Testemunhado por Kimmy Carter. Camp David, 17 set. 1978. Disponível em: <<http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/campdavid/accords.phtml>> Acesso em: 4 jun. 2016.
- BEHRENDT,S. *The Secret Israeli–Palestinian Negotiations in Oslo - Their Success And Why The Process Ultimately Failed*. London: Routledge, 2007, p.29-45.
- BEILIN,Y. The Netanyahu Years: Killing the Peace, Softly. *The Path to Geneva – The Quest for a Permanent Agreement*, 1996-2004. New York: RDV, 2004. p.54-88.
- BEN-AMI, S. *Scars of War, Wounds of Peace - The Israeli-Arab Tragedy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 173-284.
- BEN-ELIEZER. *Old Conflict, New War - Israel's Politics toward the Palestinians*. New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 7-52.
- BISHARA, M. *Palestina/Israel: A paz ou o Apartheid*. Trad. Regina Vasconcellos. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 21-26; 44; 59-70; 113-125;171-184.
- BROWN, N.*Palestinian Politics After the Oslo Accords: Resuming Arab Palestine*. Berkeley: University of California Press, 2003.p.1-18.
- BUDD, E. *Conflicted are the Peacemakers – Israeli and Palestinian Moderates and the Death Of Oslo*. London: Bloomsbury, 2013. p. 1-72.
- CAPLAN,N.;EISENBERG,L.Negotiating Arab-Israeli Peace-Patterns, Problems, Possibilities. Indiana University: Bloomington, 2010, p. 165-189; 253-282.
- DANA, T. Corruption in Palestine: A Self-Enforcing System. *Al Shabaka – The Palestinian Policy Network*. 18 ago. 2015. Disponível em: <<https://al-shabaka.org/briefs/corruption-in-palestine/#return-note-4564-9>> Acesso em 20 fev. 2016
- HROUB,K. Hamas and Oslo: Rejection, Confusion and De Facto Adoption In: *Perspectives - Political Analyses and Commentary from the Middle East & North Africa*. n.5, dez. 2013, p.80-86.
- _____. Hamas – Political Thought and Practice Washington: Institute for Palestine Studies, 2000. p. 69-86
- ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (IMFA). Israel-PLO Mutual Recognition, Letters and Speeches, 10 September 1993. Disponível em: <<http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/mfadocuments/yearbook9/pages/107%20israel-plo%20mutual%20recognition-%20letters%20and%20spe.aspx>> Acesso em 10 jul. 2016.

_____. Suicide And Other Bombings Attacks In Israel Since The Declaration Of Principles. Disponível em:
<<http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/terrorism/palestinian/pages/suicide%20and%20other%20bombing%20attacks%20in%20israel%20since.aspx>> . Acesso em 11 jun.2016.

_____. The Fruits of Peace. 22 ago. 2000. Disponível em:
<<http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/THE%20FRUITS%20OF%20PEACE.aspx>> Acesso em 14 jun. 2016.

JUDT, T. Foreword. In: SAID, E. *From Oslo to Iraq and the Road Map – Essays*. Nova York: Vintage, 2004

KHALIDI , R. *The Iron Cage: The Story of the Palestinian Struggle for Statehood*. Houghton Mifflin, 2006, p. 140-217.

_____.The Second Moment: The Madrid-Washington Negotiations, 1991–93. *Brokers of Deceit - How the US has undermined Peace in the Middle East*. Beacon Press, 2013. p.29-65

KIMMERLING, B. The Power-Oriented Settlement - PLO-Israel: The Road to the Oslo Agreement and Back? *Clash of Identities - Explorations in Israeli and Palestinian Societies*. New York: Columbia University Press, 2008. p. 235 – 255.

KLIEMAN, A. Compromising Palestine. New York: Columbia University, 2000. p.169

MORRIS, B. *Righteous Victims – A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-200*. New York: Vintage Books, 1999. P. 611-694.

PALESTINE LIBERATION ORGANIZATION. Palestine National Charter. Cairo, 1964. Disponível em: < http://www.pac-usa.org/the_palestinian_charter.htm > Acesso em: 4 set. 2013.

PAPPÉ, I. An Israeli Peace: an Interview with Ilan Pappé. In: USHER, G. *Dispatches from Palestine – The Rise and Fall of the Oslo Peace Process*. London: Pluto Press, 1999. p.34-41.

_____. Palestra na Faculdade de Direito da Universidade de Nova York (NYU), 3 de mar. 2016. Disponível em: <<http://mondoweiss.net/2016/03/we-wasted-40-years-talking-about-nothing-doing-nothing-pappe-demolishes-the-peace-process/#sthash.7JdmLAnV.dpuf>> Acesso em 6 mar. 2016.

_____. Revisiting 1967: The False Paradigm of Peace, Partition and Parity. *Settler Colonial Studies*, v. 3, n. 3-4, 2013, p. 341-351.

_____. The Oslo Process and After, *A History of Modern Palestine – One Land, Two Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p.230-252.

QUANDT, W.B. *Peace process - American diplomacy and the Arab-Israeli conflict since 1967*. 3ed. Berkeley: University of California, 2005, p. 1-22; 321-341.

QURIE, A. *Beyond Oslo, The Struggle for Palestine*. New York: J.B. Tauris, 2008. p. 1-17.

RABINOVICH, I. *Waging Peace - Israel and the Arabs, 1948-2003*. New Jersey: Princeton University, 2004, p. 38-78

ROY, S. *Failing Peace- Gaza and the Palestinian-Israeli Conflict*. London: Pluto Press, 2007. p.1-10; 79-86; 215-249.

SAID, E. *A Pena e a Espada*. São Paulo: UNESP, 2012, p. 3-34; 103-153.

_____. *From Oslo to Iraq and the Road Map – Essays*. Nova York: Vintage, 2004

_____. *Peace and its Discontents - Essays on Palestine in the Middle East Peace Process*. New York: Vintage Books, 1996.

SELIKTAR, O. *Doomed to Failure? The Politics and Intelligence of the Oslo Peace Process*. ABC CLIO: Santa Barbara, 2009. p.27-104.

SHLAIM, A. The Rise and Fall of the Oslo Peace Process. In: FAWCETT, L. (org.). *International Relations of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 241-61. Disponível em: <
<http://users.ox.ac.uk/~ssfc0005/The%20Rise%20and%20Fall%20of%20the%20Oslo%20Peace%20Process.pdf>> Acesso em: 5 jul. 2015.

UNITED NATIONS INFORMATION SYSTEM ON THE QUESTION OF PALESTINE (UNISPAL). *The Question of Palestine and the United Nations*. New York, 2008. Disponível em: < <http://unispal.un.org/pdfs/DPI2499.pdf> > Acessado em 30 mai. 2015.

UNITED STATES GOVERNMENT ; UNION OF SOVIET SOCIALIST REPUBLICS. Letter of Invitation to Madrid Peace Conference. out. 1991.

Disponível em:
 <<http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/madrid%20letter%20of%20invitation.aspx>> Acesso em 5 jun.2016

_____ US Letter of Assurance to Israel. 18 out. 1991. Disponível em:
 < <http://mondediplo.com/focus/mideast/madrid-garantie-en> > Acesso em 5 jun.2016

_____ US Letter of Assurance to the Palestinians. 18 out. 1991. Disponível em:
 < <http://mondediplo.com/focus/mideast/madrid-garantie-en> > Acesso em 5 jun.2016

WAAGE, H. Explaining the Oslo Backchannel: Norway's Political Past in the Middle East. *Middle East Journal*, v. 56, n.4, 2002, p. 596-615

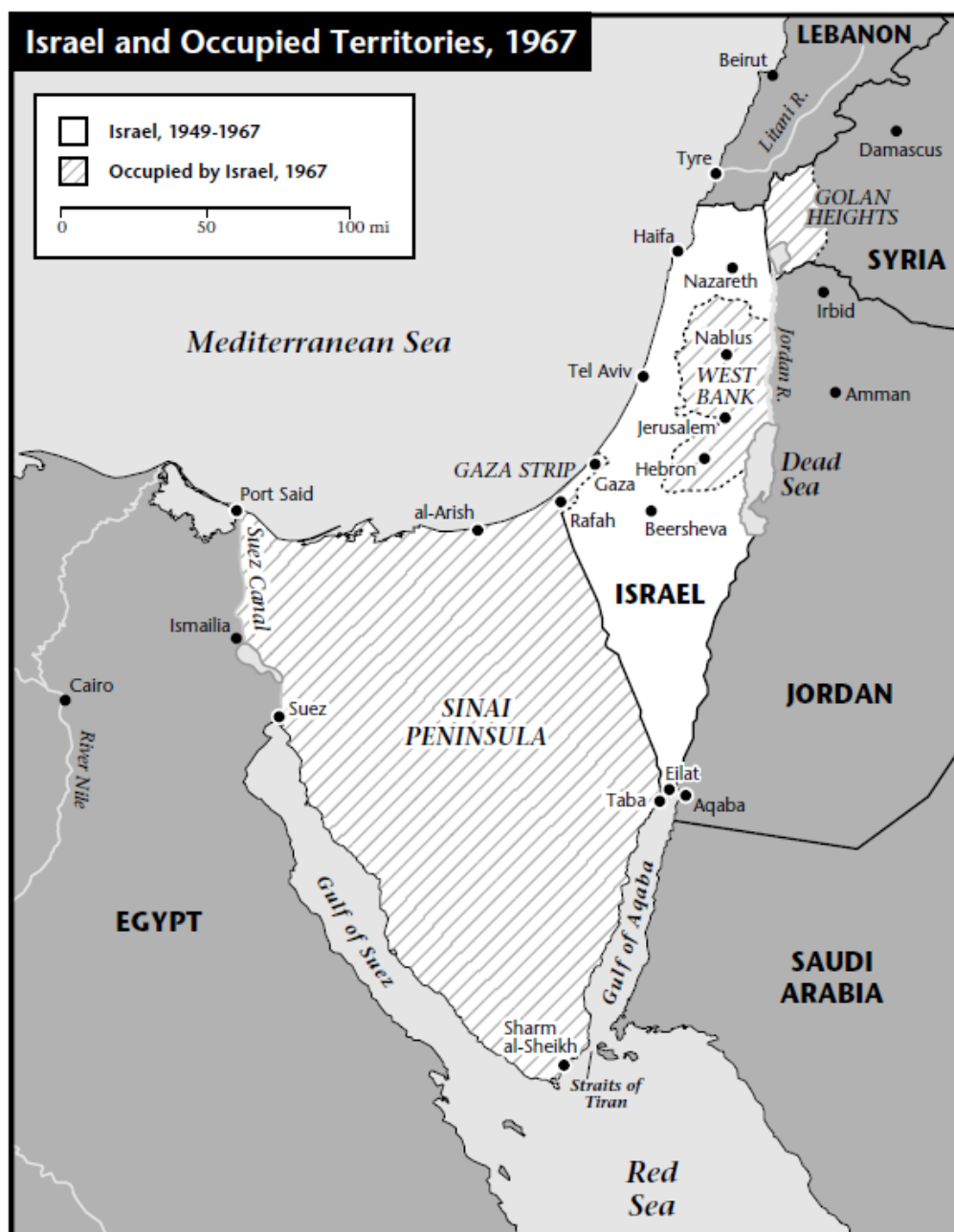
_____. Norway's Role In The Middle East Peace Talks: Between A Strong State And A Weak Belligerent. *Journal of Palestine Studies*.v. 34, n. 4, 2005, p. 6-24

_____.The 'Minnow' and the 'Whale': Norway and the United States in the Peace Process in the Middle East. *British Journal of Middle Eastern Studies*, v.34 n.2, 2007, p.157-176

WEIZMAN, E. *Hollow Land - Israel's Architecture of Occupation*. London: Verso, 2007, p.1-17.

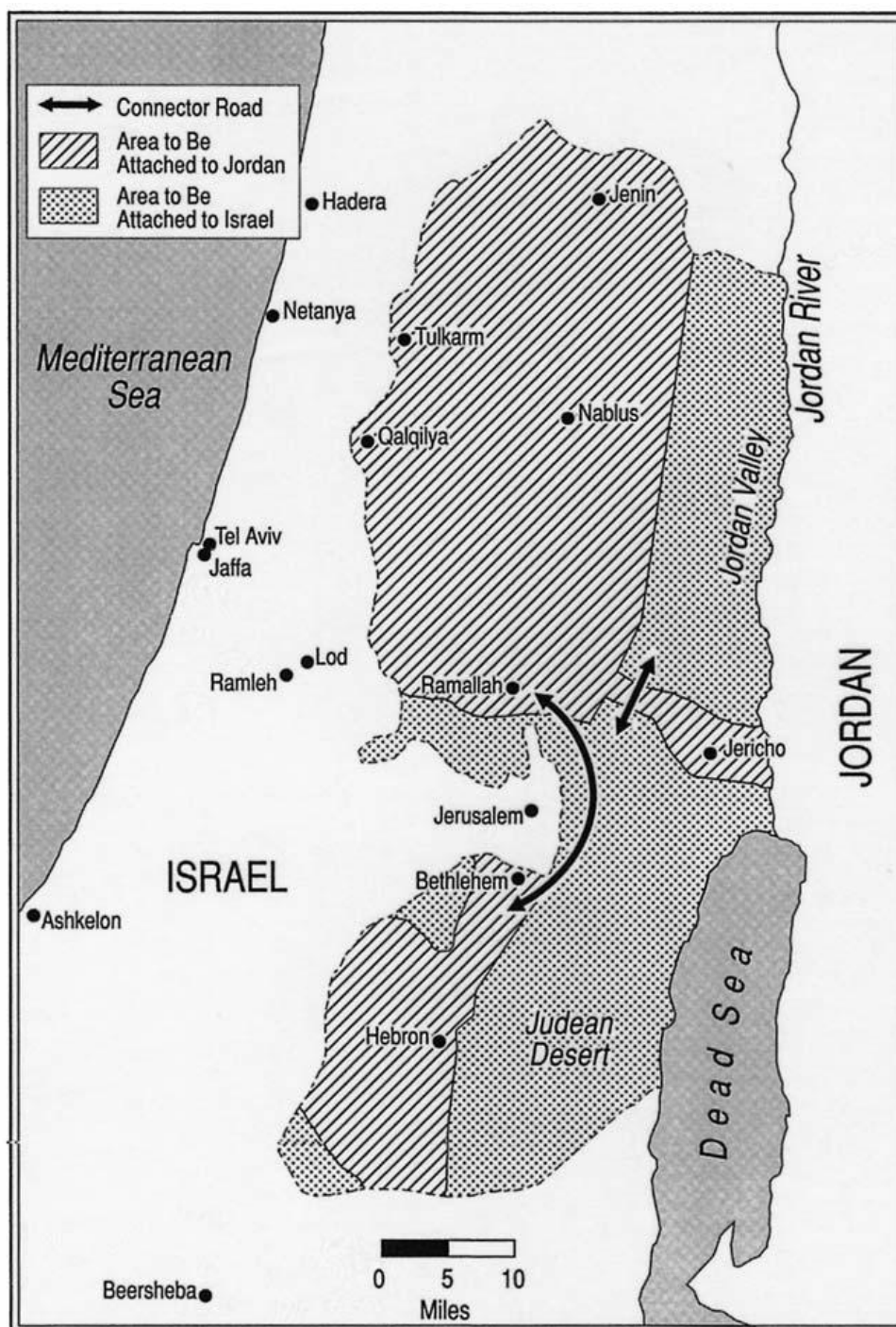
WHAT PRICE OSLO. Direção de Rawan Damen. Al Jazeera World. 18 set. 2013. 94min em duas partes. Disponível em:
<<http://www.aljazeera.com/programmes/aljazeeraworld/2013/09/2013910121456318891.html>>
> Acesso em 10 jan. 2016.

ANEXO A – MAPA DE ISRAEL E TERRITÓRIOS OCUPADOS, 1967



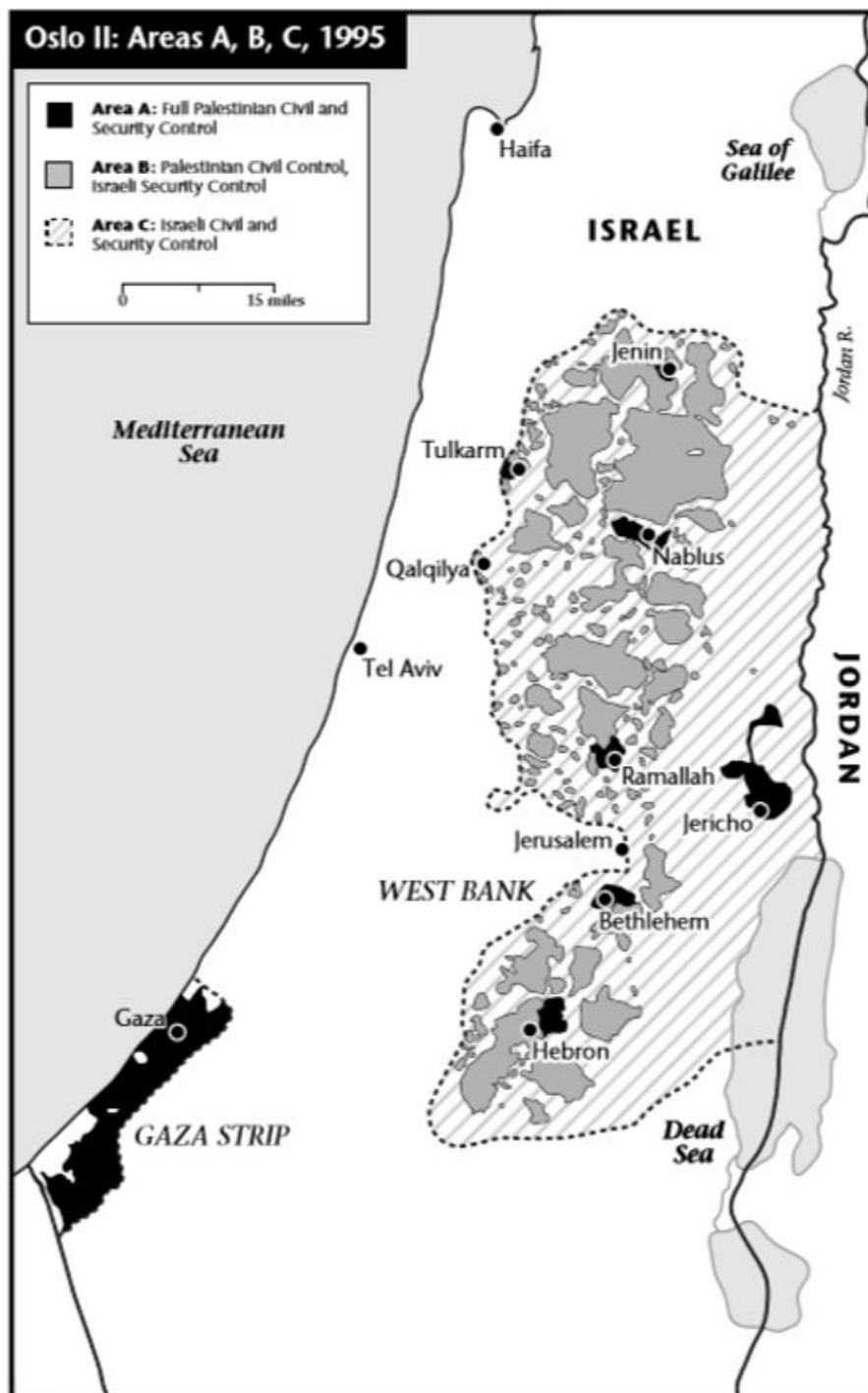
Fonte: CAPLAN, N.; EISENBERG, L. *Negotiating Arab-Israeli Peace - Patterns, Problems, Possibilities*. Indiana University: Bloomington, 2010, p. 18.

ANEXO B – MAPA DO PLANO ALLON, 1967



Fonte: KLIEMAN, A. *Compromising Palestine: A Guide to Final Status Negotiations*. Columbia University: New York, 2000, p. 169.

ANEXO C – MAPA DA DIVISÃO TERRITORIAL ESTABELECIDA EM OSLO II,
1995



Fonte: CAPLAN, N.; EISENBERG, L. *Negotiating Arab-Israeli Peace - Patterns, Problems, Possibilities*. Indiana University: Bloomington, 2010, p. 212.

ANEXO D – DECLARATION OF PRINCIPLES ON INTERIM SELF- GOVERNMENT ARRANGEMENTS

September 13, 1993

The Government of the State of Israel and the P.L.O. team (in the Jordanian-Palestinian delegation to the Middle East Peace Conference) (the "Palestinian Delegation"), representing the Palestinian people, agree that it is time to put an end to decades of confrontation and conflict, recognize their mutual legitimate and political rights, and strive to live in peaceful coexistence and mutual dignity and security and achieve a just, lasting and comprehensive peace settlement and historic reconciliation through the agreed political process. Accordingly, the, two sides agree to the following principles:

ARTICLE I

AIM OF THE NEGOTIATIONS

The aim of the Israeli-Palestinian negotiations within the current Middle East peace process is, among other things, to establish a Palestinian Interim Self-Government Authority, the elected Council (the "Council"), for the Palestinian people in the West Bank and the Gaza Strip, for a transitional period not exceeding five years, leading to a permanent settlement based on Security Council Resolutions 242 and 338.

It is understood that the interim arrangements are an integral part of the whole peace process and that the negotiations on the permanent status will lead to the implementation of Security Council Resolutions 242 and 338.

ARTICLE II

FRAMEWORK FOR THE INTERIM PERIOD

The agreed framework for the interim period is set forth in this Declaration of Principles.

ARTICLE III

ELECTIONS

1. In order that the Palestinian people in the West Bank and Gaza Strip may govern themselves according to democratic principles, direct, free and general political elections will be held for the Council under agreed supervision and international observation, while the Palestinian police will ensure public order.
2. An agreement will be concluded on the exact mode and conditions of the elections in accordance with the protocol attached as Annex I, with the goal of holding the elections not later than nine months after the entry into force of this Declaration of Principles.
3. These elections will constitute a significant interim preparatory step toward the realization of the legitimate rights of the Palestinian people and their just requirements.

ARTICLE IV

JURISDICTION

Jurisdiction of the Council will cover West Bank and Gaza Strip territory, except for issues that will be negotiated in the permanent status negotiations. The two sides view the West Bank and the Gaza Strip as a single territorial unit, whose integrity will be preserved during the interim period.

ARTICLE V

TRANSITIONAL PERIOD AND PERMANENT STATUS NEGOTIATIONS

1. The five-year transitional period will begin upon the withdrawal from the Gaza Strip and Jericho area.
2. Permanent status negotiations will commence as soon as possible, but not later than the beginning of the third year of the interim period, between the Government of Israel and the Palestinian people representatives.
3. It is understood that these negotiations shall cover remaining issues, including: Jerusalem, refugees, settlements, security arrangements, borders, relations and cooperation with other neighbors, and other issues of common interest.
4. The two parties agree that the outcome of the permanent status negotiations should not be prejudiced or preempted by agreements reached for the interim period.

ARTICLE VI

PREPARATORY TRANSFER OF POWERS AND RESPONSIBILITIES

1. Upon the entry into force of this Declaration of Principles and the withdrawal from the Gaza Strip and the Jericho area, a transfer of authority from the Israeli military government and its Civil Administration to the authorised Palestinians for this task, as detailed herein, will commence. This transfer of authority will be of a preparatory nature until the inauguration of the Council.

2. Immediately after the entry into force of this Declaration of Principles and the withdrawal from the Gaza Strip and Jericho area, with the view to promoting economic development in the West Bank and Gaza Strip, authority will be transferred to the Palestinians on the following spheres: education and culture, health, social welfare, direct taxation, and tourism. The Palestinian side will commence in building the Palestinian police force, as agreed upon. Pending the inauguration of the Council, the two parties may negotiate the transfer of additional powers and responsibilities, as agreed upon.

ARTICLE VII

INTERIM AGREEMENT

1. The Israeli and Palestinian delegations will negotiate an agreement on the interim period (the "Interim Agreement")

2. The Interim Agreement shall specify, among other things, the structure of the Council, the number of its members, and the transfer of powers and responsibilities from the Israeli military government and its Civil Administration to the Council. The Interim Agreement shall also specify the Council's executive authority, legislative authority in accordance with Article IX below, and the independent Palestinian judicial organs.

3. The Interim Agreement shall include arrangements, to be implemented upon the inauguration of the Council, for the assumption by the Council of all of the powers and responsibilities transferred previously in accordance with Article VI above.

4. In order to enable the Council to promote economic growth, upon its inauguration, the Council will establish, among other things, a Palestinian Electricity Authority, a Gaza Sea Port Authority, a Palestinian Development Bank, a Palestinian Export Promotion Board, a Palestinian Environmental Authority, a Palestinian Land Authority and a Palestinian Water Administration Authority, and any other Authorities agreed upon, in accordance with the Interim Agreement that will specify their powers and responsibilities.
5. After the inauguration of the Council, the Civil Administration will be dissolved, and the Israeli military government will be withdrawn.

ARTICLE VIII

PUBLIC ORDER AND SECURITY

In order to guarantee public order and internal security for the Palestinians of the West Bank and the Gaza Strip, the Council will establish a strong police force, while Israel will continue to carry the responsibility for defending against external threats, as well as the responsibility for overall security of Israelis for the purpose of safeguarding their internal security and public order.

ARTICLE IX

LAWS AND MILITARY ORDERS

1. The Council will be empowered to legislate, in accordance with the Interim Agreement, within all authorities transferred to it.
2. Both parties will review jointly laws and military orders presently in force in remaining spheres.

ARTICLE X

JOINT ISRAELI-PALESTINIAN LIAISON COMMITTEE

In order to provide for a smooth implementation of this Declaration of Principles and any subsequent agreements pertaining to the interim period, upon the entry into force of this Declaration of Principles, a Joint Israeli-Palestinian Liaison Committee will be established in order to deal with issues requiring coordination, other issues of common interest, and disputes.

ARTICLE XI

ISRAELI-PALESTINIAN COOPERATION IN ECONOMIC FIELDS

Recognizing the mutual benefit of cooperation in promoting the development of the West Bank, the Gaza Strip and Israel, upon the entry into force of this Declaration of Principles, an Israeli-Palestinian Economic Cooperation Committee will be established in order to develop and implement in a cooperative manner the programs identified in the protocols attached as Annex III and Annex IV .

ARTICLE XII

LIAISON AND COOPERATION WITH JORDAN AND EGYPT

The two parties will invite the Governments of Jordan and Egypt to participate in establishing further liaison and cooperation arrangements between the Government of Israel and the Palestinian representatives, on the one hand, and the Governments of Jordan and Egypt, on the other hand, to promote cooperation between them. These arrangements will include the constitution of a Continuing Committee that will decide by agreement on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza Strip in 1967, together with necessary measures to prevent disruption and disorder. Other matters of common concern will be dealt with by this Committee.

ARTICLE XIII

REDEPLOYMENT OF ISRAELI FORCES

1. After the entry into force of this Declaration of Principles, and not later than the eve of elections for the Council, a redeployment of Israeli military forces in the West Bank

and the Gaza Strip will take place, in addition to withdrawal of Israeli forces carried out in accordance with Article XIV.

2. In redeploying its military forces, Israel will be guided by the principle that its military forces should be redeployed outside populated areas.
3. Further redeployments to specified locations will be gradually implemented commensurate with the assumption of responsibility for public order and internal security by the Palestinian police force pursuant to Article VIII above.

ARTICLE XIV

ISRAELI WITHDRAWAL FROM THE GAZA STRIP AND JERICHO AREA

Israel will withdraw from the Gaza Strip and Jericho area, as detailed in the protocol attached as Annex II.

ARTICLE XV

RESOLUTION OF DISPUTES

1. Disputes arising out of the application or interpretation of this Declaration of Principles, or any subsequent agreements pertaining to the interim period, shall be resolved by negotiations through the Joint Liaison Committee to be established pursuant to Article X above.
2. Disputes which cannot be settled by negotiations may be resolved by a mechanism of conciliation to be agreed upon by the parties.
3. The parties may agree to submit to arbitration disputes relating to the interim period, which cannot be settled through conciliation. To this end, upon the agreement of both parties, the parties will establish an Arbitration Committee.

ARTICLE XVI

ISRAELI-PALESTINIAN COOPERATION CONCERNING REGIONAL PROGRAMS

Both parties view the multilateral working groups as an appropriate instrument for promoting a "Marshall Plan", the regional programs and other programs, including special programs for the West Bank and Gaza Strip, as indicated in the protocol attached as Annex IV .

ARTICLE XVII

MISCELLANEOUS PROVISIONS

1. This Declaration of Principles will enter into force one month after its signing.
2. All protocols annexed to this Declaration of Principles and Agreed Minutes pertaining thereto shall be regarded as an integral part hereof.

Done at Washington, D.C., this thirteenth day of September, 1993.

For the Government of Israel

For the P.L.O.

Witnessed By:

The United States of America

The Russian Federation

ANNEX I

PROTOCOL ON THE MODE AND CONDITIONS OF ELECTIONS

1. Palestinians of Jerusalem who live there will have the right to participate in the election process, according to an agreement between the two sides.
2. In addition, the election agreement should cover, among other things, the following issues:
 1. the system of elections;
 2. the mode of the agreed supervision and international observation and their personal composition; and

3. rules and regulations regarding election campaign, including agreed arrangements for the organizing of mass media, and the possibility of licensing a broadcasting and TV station.
3. The future status of displaced Palestinians who were registered on 4th June 1967 will not be prejudiced because they are unable to participate in the election process due to practical reasons.

ANNEX II

PROTOCOL ON WITHDRAWAL OF ISRAELI FORCES FROM THE GAZA STRIP AND JERICHO AREA

1. The two sides will conclude and sign within two months from the date of entry into force of this Declaration of Principles, an agreement on the withdrawal of Israeli military forces from the Gaza Strip and Jericho area. This agreement will include comprehensive arrangements to apply in the Gaza Strip and the Jericho area subsequent to the Israeli withdrawal.
2. Israel will implement an accelerated and scheduled withdrawal of Israeli military forces from the Gaza Strip and Jericho area, beginning immediately with the signing of the agreement on the Gaza Strip and Jericho area and to be completed within a period not exceeding four months after the signing of this agreement.
3. The above agreement will include, among other things:
 1. Arrangements for a smooth and peaceful transfer of authority from the Israeli military government and its Civil Administration to the Palestinian representatives.
 2. Structure, powers and responsibilities of the Palestinian authority in these areas, except: external security, settlements, Israelis, foreign relations, and other mutually agreed matters.
 3. Arrangements for the assumption of internal security and public order by the Palestinian police force consisting of police officers recruited locally and from abroad holding Jordanian passports and Palestinian documents issued by

Egypt). Those who will participate in the Palestinian police force coming from abroad should be trained as police and police officers.

4. A temporary international or foreign presence, as agreed upon.
 5. Establishment of a joint Palestinian-Israeli Coordination and Cooperation Committee for mutual security purposes.
 6. An economic development and stabilization program, including the establishment of an Emergency Fund, to encourage foreign investment, and financial and economic support. Both sides will coordinate and cooperate jointly and unilaterally with regional and international parties to support these aims.
 7. Arrangements for a safe passage for persons and transportation between the Gaza Strip and Jericho area.
4. The above agreement will include arrangements for coordination between both parties regarding passages:
 1. Gaza - Egypt; and
 2. Jericho - Jordan.
 5. The offices responsible for carrying out the powers and responsibilities of the Palestinian authority under this Annex II and Article VI of the Declaration of Principles will be located in the Gaza Strip and in the Jericho area pending the inauguration of the Council.
 6. Other than these agreed arrangements, the status of the Gaza Strip and Jericho area will continue to be an integral part of the West Bank and Gaza Strip, and will not be changed in the interim period.

ANNEX III

PROTOCOL ON ISRAELI-PALESTINIAN COOPERATION IN ECONOMIC AND DEVELOPMENT PROGRAMS

The two sides agree to establish an Israeli-Palestinian continuing Committee for Economic Cooperation, focusing, among other things, on the following:

1. Cooperation in the field of water, including a Water Development Program prepared by experts from both sides, which will also specify the mode of cooperation in the management of water resources in the West Bank and Gaza Strip, and will include proposals for studies and plans on water rights of each party, as well as on the equitable utilization of joint water resources for implementation in and beyond the interim period.
2. Cooperation in the field of electricity, including an Electricity Development Program, which will also specify the mode of cooperation for the production, maintenance, purchase and sale of electricity resources.
3. Cooperation in the field of energy, including an Energy Development Program, which will provide for the exploitation of oil and gas for industrial purposes, particularly in the Gaza Strip and in the Negev, and will encourage further joint exploitation of other energy resources. This Program may also provide for the construction of a Petrochemical industrial complex in the Gaza Strip and the construction of oil and gas pipelines.
4. Cooperation in the field of finance, including a Financial Development and Action Program for the encouragement of international investment in the West Bank and the Gaza Strip, and in Israel, as well as the establishment of a Palestinian Development Bank.
5. Cooperation in the field of transport and communications, including a Program, which will define guidelines for the establishment of a Gaza Sea Port Area, and will provide for the establishing of transport and communications lines to and from the West Bank and the Gaza Strip to Israel and to other countries. In addition, this Program will provide for carrying out the necessary construction of roads, railways, communications lines, etc.
6. Cooperation in the field of trade, including studies, and Trade Promotion Programs, which will encourage local, regional and inter-regional trade, as well as a feasibility study of creating free trade zones in the Gaza Strip and in Israel, mutual access to these zones, and cooperation in other areas related to trade and commerce.
7. Cooperation in the field of industry, including Industrial Development Programs, which will provide for the establishment of joint Israeli- Palestinian Industrial

Research and Development Centers, will promote Palestinian-Israeli joint ventures, and provide guidelines for cooperation in the textile, food, pharmaceutical, electronics, diamonds, computer and science-based industries.

8. A program for cooperation in, and regulation of, labor relations and cooperation in social welfare issues.
9. A Human Resources Development and Cooperation Plan, providing for joint Israeli-Palestinian workshops and seminars, and for the establishment of joint vocational training centers, research institutes and data banks.
10. An Environmental Protection Plan, providing for joint and/or coordinated measures in this sphere.
11. A program for developing coordination and cooperation in the field of communication and media.
12. Any other programs of mutual interest.

ANNEX IV

PROTOCOL ON ISRAELI-PALESTINIAN COOPERATION CONCERNING REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAMS

1. The two sides will cooperate in the context of the multilateral peace efforts in promoting a Development Program for the region, including the West Bank and the Gaza Strip, to be initiated by the G-7. The parties will request the G-7 to seek the participation in this program of other interested states, such as members of the Organisation for Economic Cooperation and Development, regional Arab states and institutions, as well as members of the private sector.
2. The Development Program will consist of two elements:
 1. an Economic Development Program for the West Bank and the Gaza Strip.
 2. a Regional Economic Development Program.
3. The Economic Development Program for the West Bank and the Gaza strip will consist of the following elements:

1. A Social Rehabilitation Program, including a Housing and Construction Program.
 2. A Small and Medium Business Development Plan.
 3. An Infrastructure Development Program (water, electricity, transportation and communications, etc.)
 4. A Human Resources Plan.
 5. Other programs.
4. The Regional Economic Development Program may consist of the following elements:
1. The establishment of a Middle East Development Fund, as a first step, and a Middle East Development Bank, as a second step.
 2. The development of a joint Israeli-Palestinian-Jordanian Plan for coordinated exploitation of the Dead Sea area.
 3. The Mediterranean Sea (Gaza) - Dead Sea Canal.
 4. Regional Desalinization and other water development projects.
 5. A regional plan for agricultural development, including a coordinated regional effort for the prevention of desertification.
 6. Interconnection of electricity grids.
 7. Regional cooperation for the transfer, distribution and industrial exploitation of gas, oil and other energy resources.
 8. A Regional Tourism, Transportation and Telecommunications Development Plan.
 9. Regional cooperation in other spheres.
3. The two sides will encourage the multilateral working groups, and will coordinate towards their success. The two parties will encourage intersessional activities, as well as pre-feasibility and feasibility studies, within the various multilateral working groups.

AGREED MINUTES TO THE DECLARATION OF PRINCIPLES ON INTERIM SELF-GOVERNMENT ARRANGEMENTS

A. GENERAL UNDERSTANDINGS AND AGREEMENTS

Any powers and responsibilities transferred to the Palestinians pursuant to the Declaration of Principles prior to the inauguration of the Council will be subject to the same principles pertaining to Article IV, as set out in these Agreed Minutes below.

B. SPECIFIC UNDERSTANDINGS AND AGREEMENTS

Article IV

It is understood that:

1. Jurisdiction of the Council will cover West Bank and Gaza Strip territory, except for issues that will be negotiated in the permanent status negotiations: Jerusalem, settlements, military locations, and Israelis.
2. The Council's jurisdiction will apply with regard to the agreed powers, responsibilities, spheres and authorities transferred to it.

Article VI (2)

It is agreed that the transfer of authority will be as follows:

1. The Palestinian side will inform the Israeli side of the names of the authorised Palestinians who will assume the powers, authorities and responsibilities that will be transferred to the Palestinians according to the Declaration of Principles in the following fields: education and culture, health, social welfare, direct taxation, tourism, and any other authorities agreed upon.
2. It is understood that the rights and obligations of these offices will not be affected.
3. Each of the spheres described above will continue to enjoy existing budgetary allocations in accordance with arrangements to be mutually agreed upon. These arrangements also will provide for the necessary adjustments required in order to take into account the taxes collected by the direct taxation office.

4. Upon the execution of the Declaration of Principles, the Israeli and Palestinian delegations will immediately commence negotiations on a detailed plan for the transfer of authority on the above offices in accordance with the above understandings.

Article VII (2)

The Interim Agreement will also include arrangements for coordination and cooperation.

Article VII (5)

The withdrawal of the military government will not prevent Israel from exercising the powers and responsibilities not transferred to the Council.

Article VIII

It is understood that the Interim Agreement will include arrangements for cooperation and coordination between the two parties in this regard. It is also agreed that the transfer of powers and responsibilities to the Palestinian police will be accomplished in a phased manner, as agreed in the Interim Agreement.

Article X

It is agreed that, upon the entry into force of the Declaration of Principles, the Israeli and Palestinian delegations will exchange the names of the individuals designated by them as members of the Joint Israeli-Palestinian Liaison Committee.

It is further agreed that each side will have an equal number of members in the Joint Committee. The Joint Committee will reach decisions by agreement. The Joint Committee may add other technicians and experts, as necessary. The Joint Committee will decide on the frequency and place or places of its meetings.

Annex II

It is understood that, subsequent to the Israeli withdrawal, Israel will continue to be responsible for external security, and for internal security and public order of settlements and Israelis. Israeli military forces and civilians may continue to use roads freely within the Gaza Strip and the Jericho area.

Done at Washington, D.C., this thirteenth day of September, 1993.

For the Government of Israel

For the P.L.O.

Witnessed By:

The United States of America

The Russian Federation

Fonte: Site do Ministério das Relações Exteriores de Israel Disponível em:

<<http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/declaration%20of%20principles.aspx>> Acesso em 4 set. 2013.