

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 5 | edição nº 1 | 2016

*O papel das estratégias norte-americanas
para as rupturas paradigmáticas na
orientação da política externa jordaniana na
segunda metade do século XX*

Leonardo Luiz Silveira da Silva

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

O PAPEL DAS ESTRATÉGIAS NORTE-AMERICANAS PARA AS RUPTURAS PARADIGMÁTICAS NA ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA JORDANIANA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX¹

Leonardo Luiz Silveira da Silva²

Resumo: A descolonização do Oriente Médio que originou novos Estados na região da Bacia do rio Jordão, coincide temporalmente com um novo arranjo da ordem mundial que se reorganizava no período pós-Segunda Guerra Mundial. A trajetória da política externa da Jordânia na segunda metade do século XX é extremamente didática para entendermos os efeitos das relações de poder entre as nações em âmbito regional e global para a mudança de comportamento dos Estados que praticavam políticas anti-hegemônicas. Nesta trajetória destaca-se a intensa disputa pelos escassos recursos hídricos regionais, à medida que o recurso é fundamental para o desenvolvimento das atividades econômicas e para a própria soberania do Estado. Na já distante década de 1950, poucos anos após o conflito da Guerra de Independência que opôs Israel e os Estados árabes vizinhos, a Jordânia passou a adotar uma postura intransigente em relação à aproximação com Israel, apesar dos esforços dos Estados Unidos para promover a estabilidade regional. Com o acordo de paz entre Egito e Israel, mediado pelos Estados Unidos e costurado na virada das décadas de 1970 e 1980, o tabu da oposição sistemática a Israel foi rompido. Desta forma, este artigo tem como objetivo apresentar as mudanças na política externa da Jordânia na segunda metade do século XX, associando estas mudanças às novas estratégias norte-americanas para região, permitindo a compreensão das novas formas de imperialismo que dominam o cenário do Oriente Médio desde a década de 1970.

Palavras-Chave: Jordânia, Estados Unidos, Israel, políticas anti-hegemônicas.

THE ROLE OF U.S. STRATEGIES FOR THE PARADIGMATIC CHANGES IN JORDANIAN FOREIGN POLICY IN THE SECOND HALF OF THE TWENTIETH CENTURY

Abstract: The decolonization of the Middle East that originated in the new states of the Jordan Basin region coincides temporally with a new arrangement of the world order, which is rearranged in the post - World War II period. The trajectory of the Jordanian foreign policy in the second half of the twentieth century is extremely didactic to understand the effects of power relations between nations on a regional and global level to the changing behavior of States which practiced anti - hegemonic politics. On this path there is the intense competition for scarce regional water resources, as the feature is essential for the development of economic activities and the very sovereignty of the state. In the distant 1950s, a few years after the conflict of the War of Independence which opposed Israel and neighboring Arab states, Jordan adopted an uncompromising stance towards rapprochement with Israel, despite U.S. efforts to promote peace in the region.

¹Apresentado no Seminário San Tiago Dantes, em 2013, sendo recomendado o envio do artigo a esta revista.

²Graduado em Geografia pela UFMG. Especialista em políticas sociais, mestre em Relações Internacionais, doutorando em Geografia pela PUC-MG e bolsista Capes II. Professor do Ensino Fundamental e Médio do Colégio Magnum de Belo Horizonte. E-mail de contato: leoluizbh@hotmail.com

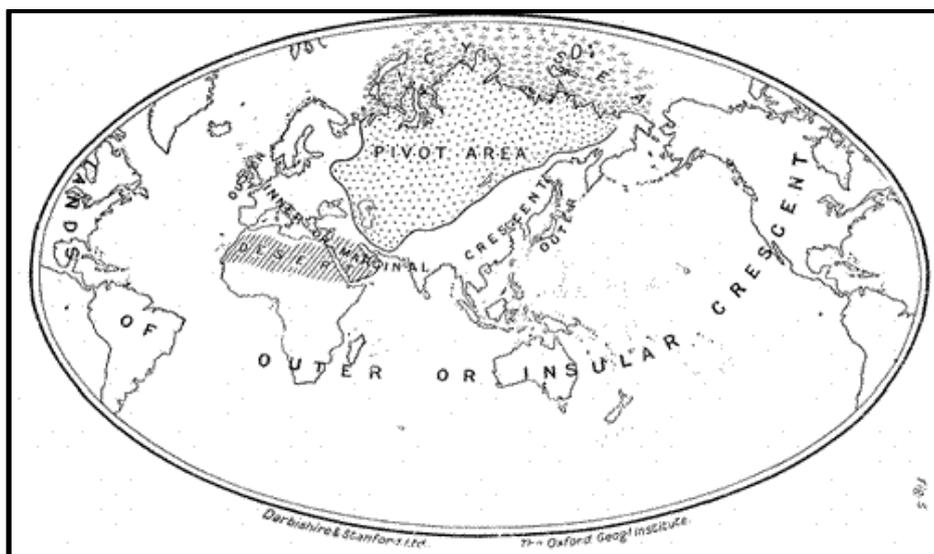
With the peace agreement between Egypt and Israel, brokered by the United States and sewn at the turn of the 1970s and 1980s, the pattern of systematic opposition to Israel was broken. This paper aims to present the changes in Jordan's foreign policy in the second half of the twentieth century, linking these changes to the new US strategy for the region, allowing the understanding of new forms of imperialism which dominate the Middle East scenario since the decade 1970.

Keywords: Jordan, United States, Israel, anti - hegemonic politics.

Introdução

Na segunda metade do século XX, em pleno período da Guerra Fria, os Estados Unidos mostraram ao mundo o seu modelo de imperialismo que era fundamental para garantir o protagonismo no arranjo bipolar da balança de poder mundial. Tal modelo combinava a ajuda econômica com as intervenções militares em áreas que julgava estratégica. Neste contexto foram elaborados os planos Marshall e Colombo, que tinham como atuação geográfica boa parte dos países que compunham um grande arco de contenção da expansão ideológica e militar da União Soviética. A oposição entre as duas potências da Guerra Fria resgatam o tão alardeado embate entre o poder terrestre e marítimo da teoria do *Heartland*, de Halford Mackinder, à medida que o Pacto de Varsóvia – coalização do poder terrestre comandada pelo Estado-pivô continental – deu a URSS o controle completo sobre porção significativa do *Heartland* eurasiático, desde o rio Elba, no centro da Europa, até o rio Amur, no Extremo Oriente (MELLO, 1999).

A área pivô e o arco de contenção (*Inner or Marginal Crescent*)



Mapa 1: Fonte: Mello (1999)

A área de contenção estratégica, idealizada pelos norte-americanos, fizeram com que os Estados Unidos se envolvessem em uma série de conflitos regionais, dentre os quais se destacam as Guerras da Coreia, do Vietnã e do Afeganistão. O Oriente Médio, que faz parte do arco de contenção soviética, tornou-se uma região em que a ambiguidade da política externa norte-americana deixou os Estados Unidos em uma posição estrategicamente fragilizada. Ao apoiar o recém-criado Estado de Israel, os Estados Unidos

se indispôs com muitos países do Oriente Médio. O mal-estar somente aumentou à medida que os conflitos regionais trouxeram mais tensão entre árabes e israelenses. Em uma clara tentativa de apaziguamento regional, os Estados Unidos passaram, a partir do final da década de 1970, a premiar com grandes remessas de ajuda financeira países do Oriente Médio que colaboravam para a manutenção da paz regional. Com o final da Guerra Fria, o continente asiático manteve o seu protagonismo estratégico perante a política externa norte-americana. Contudo, novas forças de atuação regional bem como novas questões ligadas ao continente asiático surgiram: o equilíbrio bipolar foi substituído pela ascensão japonesa e chinesa, pelo novo papel da Rússia, pela ascensão de países emergentes como a Índia e pela crescente preocupação com o terrorismo global, que fez da Ásia palco preferencial das políticas norte-americanas. Deste modo, apesar do fim da Guerra Fria, o protagonismo asiático desenhado por Mackinder se manteve mesmo após mudanças significativas na Ordem Mundial.

O Oriente Médio experimentou na segunda metade do século XX a ação imperialista que se manifestou de diferentes formas. Em particular, o reino da Jordânia é um excelente exemplo para a apresentação da atuação imperialista americana e os seus impactos na orientação da política externa dos frágeis Estados que estão incluídos no rol dos interesses estratégicos da grande potência. Contando com características geográficas específicas como o predomínio de climas áridos e semiáridos e bacias hidrográficas transnacionais, faz-se necessário a compreensão do quadro hidrográfico regional da Jordânia e dos seus vizinhos para o entendimento de como a carência de recursos hídricos se configura como uma pauta prioritária de sua política externa. Afinal, a água é um recurso fundamental, integrada a todas as atividades ecológicas e sociais, incluindo a produção de comida e energia, transporte, esgoto, indústria e saúde humana (GLEICK, 1998, p.79). Assim, a disputa pelos recursos hídricos regionais na bacia do Rio Jordão possibilitou o engajamento dos Estados Unidos como nação mediadora dos conflitos dos Estados recém-criados pela descolonização do Oriente Médio. Esta postura poderia amenizar os ônus políticos da já abordada ambiguidade da política externa norte-americana (o apoio a Israel concomitante à necessidade de obter apoio dos Estados árabes).

Como será abordado adiante, a estratégia de mediação dos recursos hídricos da bacia do Rio Jordão como forma de manter a sua influência sobre a política regional esgotou-se, ao sabor dos rumos tomados pela própria dinâmica dos acontecimentos que marcaram as décadas de 1970 e 1980. Este trabalho mostrará que uma sucessão de eventos

na região de intrincada disputa política levaram os Estados Unidos a mudarem radicalmente a sua forma de manifestação imperialista. Assim, o artigo tem como objetivo apresentar as mudanças na política externa da Jordânia na segunda metade do século XX, associando estas mudanças às políticas americanas de ajuda econômica aos Estados que abandonam as posições que não lhes são favoráveis. A experiência jordaniana ilustra os resultados do exercício de um imperialismo baseado na força econômica de uma grande potência sobre Estados fragilizados pela sua geografia (carência extrema de recursos hídricos e energéticos). Afinal, esta experiência conduz um Estado que tinha compromisso com a agenda pan-arabista para um posicionamento claramente pró-americano.

2. A oposição a Israel e o compromisso com a posição pan-arabista

A formação do Estado de Israel na região do levante foi um evento que provocou tensão regional. Os Estados árabes vizinhos, dentre os quais a Transjordânia³, não aceitavam o reconhecimento de Israel e tinham ainda seus motivos para considerarem a opção militar como viável para o alcance dos seus objetivos. A década de 1950, marcada por intensa discussão sobre os aproveitamentos dos recursos hídricos da bacia do Rio Jordão expôs as chagas não cicatrizadas dos desdobramentos políticos da década anterior, dentre os quais a Guerra de Independência (1948) ocorrida após a criação do Estado de Israel.

2.1. As características geográficas da bacia do rio Jordão

A bacia hidrográfica⁴ do rio Jordão situa-se no subcontinente do Oriente Médio e drena parte dos territórios da Síria, Líbano, Israel e Jordânia. Possui uma área de drenagem de 18.300 km², dos quais 80% situam-se em Israel e na Jordânia. A bacia encontra-se posicionada em uma região que se localiza entre a zona intertropical e a zona temperada. Quanto ao aspecto climático, “devido a padrões gerais de circulação atmosférica, a

³ A Jordânia era chamada de Transjordânia no período em que o seu território englobava a Cisjordânia, que foi anexada por Israel durante o conflito conhecido como Guerra dos Seis Dias (1967).

⁴ Por bacia hidrográfica, entende-se um conjunto de terras drenadas por um rio e seus afluentes, formada nas regiões mais altas do relevo por divisores de água, onde as águas das chuvas, ou escoam superficialmente formando os riachos e rios, ou infiltram no solo para formação de nascentes e do lençol freático. As águas superficiais escoam para as partes mais baixas do terreno, formando riachos e rios, sendo que as cabeceiras são formadas por riachos que brotam em terrenos íngremes das serras e montanhas e à medida que as águas dos riachos descem, juntam-se a outros riachos, aumentando o volume e formando os primeiros rios, esses pequenos rios continuam seus trajetos recebendo água de outros tributários, formando rios maiores até desembocarem no oceano. (Teodoro, Teixeira, Costa e Fuller, 2007, p.138)

característica destas latitudes é a prevalência da aridez⁵” (LIBISZEWSKI, 1995, p.2). De forma geral, a precipitação da região é baixa. Não raramente, a evaporação excede a chuva, o que define a condição de aridez em boa parte da bacia. O clima Mediterrâneo, que exerce grande influência na área da bacia, é responsável pela presença de um inverno com a ocorrência de chuvas e um verão extremamente seco. Estas características, conjugadas às altas temperaturas que prevalecem no verão, possibilitam um grande déficit hídrico, obtido pela subtração entre o total de água que entra no sistema via precipitação e a quantidade total de água perdida pela evaporação e pela transpiração pelas plantas. Para fins de classificação, o clima Mediterrâneo apresenta índices pluviométricos que variam de 500 a 1000 mm de chuva por ano. Apesar de não apresentarem esta quantidade de chuva e não se encaixarem nesta categoria, algumas áreas da bacia, tidas como pertencentes ao clima semiárido, são fortemente influenciadas pelo padrão Mediterrâneo, registrando invernos mais chuvosos do que o verão, como é possível observar no climograma de Amã, capital da Jordânia, localizada na área da bacia hidrográfica do rio Jordão.

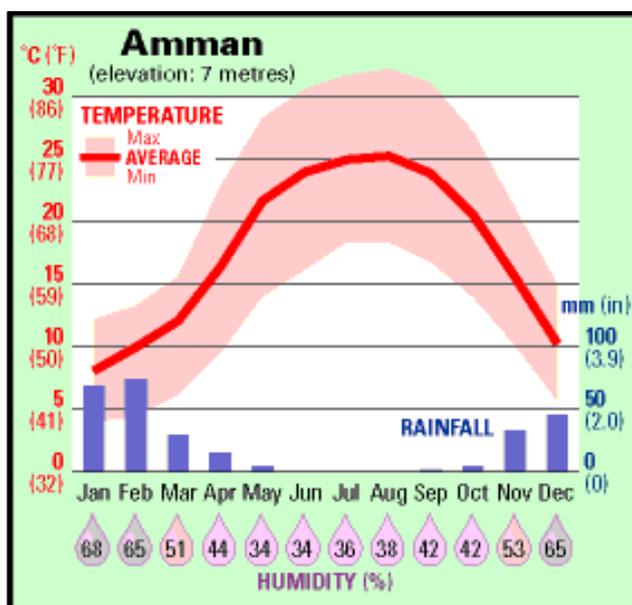


Figura 1: Climograma de Amman
Fonte: JORDAN, Weather. 2010.

O baixo volume de chuvas é um padrão regional que lança um desafio sobre diversas atividades econômicas regionais.

⁵ A partir da definição da ONU, o grau de aridez de uma região depende da quantidade de água que vem da chuva (P) e da perda máxima possível de água através da Evapotranspiração Potencial (ETP). (Travassos, Cunha, Linhares, Santos e Coelho, 2002, p.3)



Mapa 2: A bacia do Rio Jordão: Fonte: UNEP, 2001.

2.2. A disputa pelas águas da Bacia do Rio Jordão e a tentativa de mediação norte-americana

Como vimos a partir da breve descrição de algumas características geográficas regionais, as águas da bacia do rio Jordão tornam-se muito cobiçadas pelos países que são co-usuários do recurso. Contudo, o não reconhecimento do Estado de Israel por parte dos países árabes que compartilham as águas da bacia em questão comprometem os planos de exploração conjunta, à medida que tal situação estimula a exploração unilateral dos recursos hídricos. A alternativa de exploração unilateral é vista como um verdadeiro afronto aos países co-usuários, pois traz ao imaginário dos gestores a alardeada tragédia dos comuns:

Quando são discutidos os malefícios da falta de cooperação entre países que compartilham recursos naturais, o trabalho de Garrett Hardin (1968), intitulado “A Tragédia dos Comuns”, torna-se referência importante. O autor chama a atenção para o fato de que a exploração unilateral dos recursos naturais, estimulada pela competição em uma sociedade livre, pode gerar um colapso no sistema que trará prejuízos a todos. Tomando como exemplo um pasto de uso comum, o autor argumenta que se cada pastor colocar animais acima da capacidade do seu pasto, pensando exclusivamente na sua gestão individual e negligenciando a gestão coletiva do recurso, todo o pasto poderá entrar em colapso. O raciocínio traçado pelo autor mostra que a busca de ganhos individuais gera malefícios coletivos. A metáfora tem sido útil na construção de argumentos teóricos quanto aos ganhos da estratégia cooperativa e tem servido aos estudiosos das Relações Internacionais como um bom argumento para explicar a busca por soluções cooperativas entre os países no que diz respeito aos recursos naturais compartilhados (SILVA, 2011, p. 59).

Por esta razão, as ações unilaterais de exploração dos recursos hídricos da bacia do rio Jordão tornaram-se elementos de grande tensão entre os países co-usuários da bacia. A década de 1950 marcou o início das acaloradas discussões acerca dos recursos em questão. Em 1952 Israel elaborou seu plano nacional para o abastecimento interno e desenvolvimento dos seus recursos hídricos, chamado de Plano dos Sete Anos (*Seven Year Plan*⁶). Resumidamente, a ideia do plano consistia na construção de uma grande estrutura

⁶ O texto que tornou-se público do Plano dos Sete anos trazia em um dos seus tópicos o desejo dos planejadores do Estado Israelense de desenvolverem grandes projetos de irrigação, que seriam inexecutáveis caso não ocorresse o desvio das águas do Jordão. De acordo com parte relevante do texto: “As duas matérias primas mais importantes do Estado de Israel são o solo e a água. A utilização combinada destas duas matérias primas assegura o produto vital básico do país, que é a comida. Atualmente nós atingimos a utilização de pouco menos de um terço do nosso potencial de irrigação, ao mesmo tempo em que metade de nossa comida tem que ser importada. A comida é o único material em que sem ele nenhum país pode existir, seja em período de paz ou de guerra. É imperativo conceder a agricultura e a irrigação uma alta prioridade em relação às demais atividades econômicas do Estado. A maior parte das terras aráveis de Israel está submetida ao

em rede que levaria a água de onde ela estivesse disponível até as áreas mais carentes do país (LOWI, 1995, p.49). Em termos práticos isto significaria conduzir a água da bacia do Jordão até a planície costeira, área densamente povoada, assim como para o Negev, área mais carente de recursos hídricos do território israelense. Deste modo, a água da bacia do rio Jordão seria conduzida para áreas fora da bacia, o que contribuía para a deterioração das relações entre Israel e seus vizinhos árabes, pois estes últimos achavam que a água da bacia do rio Jordão somente deveria ser utilizada no interior da própria bacia, que é delimitada pelos divisores de água.

Dois projetos iniciais tornaram-se motivo de grande controvérsia entre Israel e os seus vizinhos. O primeiro deles foi a drenagem do pântano do Lago Huleh, localizado no alto rio Jordão, próximo ao triângulo fronteiro entre Israel, Síria e Líbano. O segundo foi o projeto de transferência de parte das águas do Alto rio Jordão de um canal que partia do sítio arqueológico de Gesher Benot Ya'aqov em direção às áreas fora da bacia (LOWI, 1995, p.80). Este desvio dava início ao projeto de uma grande rede de transporte de água que ainda existe em Israel e é chamada de *National Water Carrier*⁷ (LOWI, 1995, p.80). As Nações Unidas acompanharam o desenvolvimento destes projetos, buscando garantir que os termos do armistício endossado pelos Estados Unidos, Inglaterra e França não fossem violados⁸.

O trabalho no lago Huleh começou antes que se tornassem públicos os termos do Plano israelense dos Sete Anos. A proposta para a área do lago de Huleh consistia em três pontos: no cultivo da área drenada que seria ocupada com agricultura intensiva; na utilização da água coletada para irrigar outras áreas do país e na erradicação da malária na

clima semi-árido com chuvas concentradas em três ou quatro meses do inverno. Praticamente não ocorre chuva no restante do ano. A chuva diminui no sentido norte para o sul e costuma ser suficiente para a produção agrícola na metade norte do país. O mesmo não pode ser dito para a metade sul. A irrigação no norte é uma necessidade econômica, visto que o valor do cultivo pode ser aumentado de cinco a dez vezes; no sul é condição *sine qua non* para a agricultura, que sem a irrigação não é razoável ser considerada. (THE RIVER Jordan, 2008)

⁷ O National Water Carrier é o maior projeto hídrico israelense. É um sistema responsável por retirar a água do Lago Kinneret e conduzi-la para as áreas mais meridionais de Israel, que são mais carentes de recursos hídricos. Sua construção iniciou-se no início da década de 1950, sendo finalizada em 1964. O sistema de canais que distribui a água pelo país enfrenta diferentes variações topográficas, sendo necessária a existência de estações de bombeamento para que a água possa servir localidades de maior altitude. O sistema faz parte do que o *Seven Year Plan* idealizou: a construção de uma grande rede de abastecimento que conduziria a água onde ela estivesse disponível rumo as áreas mais secas do país. Desde a sua construção, o National Water Carrier enfrentou grande oposição dos países árabes vizinhos e co-usuários das águas da bacia do rio Jordão, pois tratava-se de um projeto unilateral que antecipava qualquer negociação a respeito sobre o compartilhamento dos recursos hídricos. Este projeto inaugurou uma série de ações retaliadoras por parte da Síria e da Jordânia.

⁸ Referentes ao final da Guerra de Independência de (1948).

região. Entretanto, o projeto significava o trabalho em uma terra no centro da área desmilitarizada do armistício de 1949. Além disso, parte da terra era posse de cidadãos árabes. (LOWI, 1995, p.80). A Síria ofereceu forte oposição aos projetos israelenses do início da década de 50. Segundo Miriam Lowi:

[A Síria] Ameaçou desviar as nascentes do rio Baniyas, se Israel prosseguisse o seu trabalho. Aconteciam freqüentes trocas de tiro entre as duas partes que culminaram em uma resolução do Conselho de Segurança da ONU, em 18 de Maio de 1951, ordenando um cessar-fogo e pedindo para que Israel suspendesse as atividades no local (...)

(...) Um mês mais tarde, Israel recebeu a autorização para prosseguir os seus projetos no Lago Huleh e em Gesher Benot Ya'aqov, desde que a companhia israelense responsável (PLDC) não interferisse nas terras de propriedade de árabes⁹. (LOWI, 1995, p.80, versão livre).

Após a resolução do Conselho de Segurança, Israel modifica o ponto de desvio da água, que inicialmente estava situado na zona desmilitarizada para a margem nordeste do lago Kinneret (LIBISZEWSKI, 1995, p.41). Israel passou a considerar o principal argumento sírio contrário aos seus projetos, que era o de não aceitar investimentos e construções na área litigiosa do armistício de 1949. Com o início das operações e desvios dos recursos hídricos a partir do lago Kinneret, a Transjordânia começou a se opor fortemente às atividades israelenses à montante da bacia, principalmente àquelas relacionadas à construção do *National Water Carrier*. Deste modo, a Transjordânia acionou o Conselho de Segurança da ONU utilizando o argumento de que as atividades à montante estavam limitando o fluxo normal do Baixo rio Jordão, que na década de 1950 estava boa parte sob total domínio da monarquia hashemita. Como resultado do desvio à montante, a salinidade da água à jusante aumentou a um ponto em que era impossível irrigar as terras da porção sul do vale do Jordão, que pertenciam à Transjordânia.

Bastante pressionada no que diz respeito à relação entre disponibilidade e demanda de água, a Transjordânia tinha nos projetos de desenvolvimento dos seus recursos hídricos a prioridade dentre os demais projetos nacionais. O reino Hashemita recebeu um grande fluxo de refugiados palestinos que estavam distribuídos, na década de 1950, na margem leste e oeste do rio Jordão (a margem oeste passou a ser controlada por Israel somente a partir da Guerra dos Seis dias em 1967). Ao mesmo tempo em que Israel desenvolvia os seus projetos hídricos à montante da bacia, a Transjordânia passou a tratar com a Síria um

⁹ It threatened to divert the sources of the Jordan at Baniyas, if Israel would not halt its works. There were frequent exchanges of fire between the two parts, culminating in a U.N Security Council resolution on 18 May 1951, ordering a cease-fire and calling upon Israel to stop all activities at the site(...)
(...) One month later, Israel received authorization to proceed with the project; the PLDC had found that it could relocate the zone, and need not encroach upon Arab lands.

acordo bilateral que viabilizaria a utilização conjunta do rio Yarmouk, principal tributário do rio Jordão, no intuito de prover a geração de energia elétrica e a construção de reservatórios. Estes se apresentaram ao longo da segunda metade do século XX como uma opção bastante razoável para a Transjordânia. Contudo, na década de 1950 a cooperação não se mostrou opção razoável na visão dos governos árabes vizinhos a Israel, como argumenta Sosland particularmente no que tange a Transjordânia:

Em 1952, o governo jordaniano, em conjunto com a Agência Técnica de Cooperação norte-americana e com a *United Nations Relief and Works Agency* (UNRWA), que foi estabelecida em 1949 para dar assistência aos refugiados palestinos, ofereceu uma nova sugestão, conhecida como plano Bunger, que evitava a cooperação com Israel. Esta proposta, que incorporava o assentamento de 100.000 refugiados palestinos no vale do rio Jordão, propunha o estoque das águas do rio Yarmouk através de um grande reservatório a montante deste tributário em Maqarin, servindo somente a Jordânia e a Síria. Ao contrário do plano de MacDonald ou Ionides, o plano do reservatório de Maqarin tornou possível o fato de a Jordânia evitar a construção e utilização das águas de um reservatório na região do lago Kinneret, adiando uma eventual cooperação entre as partes¹⁰. (SOSLAND, 2007, p.28, versão livre).

Em Março de 1953 a Transjordânia e a Síria assinaram em Damasco um tratado a respeito da exploração das águas do rio Yarmouk, o que possibilitou posteriormente a construção de uma hidrelétrica e da elaboração do projeto para a construção do reservatório de Maqarin. O reservatório não conseguiu sair do estágio de projeto por causa da forte oposição de Israel, que considerava que o projeto não levava em conta os seus direitos como Estado co-usuário do rio Yarmouk (SOSLAND, 2007, p.29). Apesar de Israel estar situado a montante no que diz respeito ao rio Jordão em relação à antiga Transjordânia, a posição se inverte quando a referência é o rio Yarmouk. Este tributário nasce na Síria, percorre a fronteira sírio-jordaniana e atravessa um pequeno trecho do território israelense antes de atingir o Jordão.

A adoção de medidas unilaterais e a deterioração da relação entre os países co-usuários da bacia do rio Jordão nos primeiros anos da década de 1950, levaram os Estados Unidos a se envolverem com a questão hídrica regional. A política externa das grandes potências na década de 1950 era influenciada pela Guerra Fria. Os Estados Unidos não

¹⁰ In 1952, the Jordanian government, in conjunction with the US Technical Cooperation Agency's Point IV program and the United Nations Refugee Agency (UNRWA), which had been established in 1949 to provide assistance for Palestinian refugees, drafted a different approach, known as the Bunger Plan, that sidestepped the issue of cooperating with Israel. This scheme, which incorporated the settlement of 100,000 refugees in the Jordan Valley, proposed the storage of Yarmouk River water behind a larger upstream dam at Maqarin, which would serve only Jordan and Syria. Unlike the MacDonald or Ionides plans, the Maqarin Dam plan made it possible for Jordan to avoid store water in the Israeli-controlled lake Tiberias and avoid cooperating with Israel in any way.

queria ficar marcado no Oriente Médio como um país que apoiava incondicionalmente o Estado de Israel em detrimento dos seus vizinhos árabes, com receio de que a União Soviética pudesse aumentar a sua influência na região. Ao mesmo tempo não poderia desagradar Israel e a influente comunidade judaica norte-americana. Desta forma,

Em 7 de Outubro de 1953, o presidente Eisenhower indicou o embaixador Eric Johnston para desempenhar uma missão no Oriente Médio. O Objetivo da missão era facilitar um acordo entre Israel, Transjordânia, Líbano e Síria no que diz respeito a construção de um plano de desenvolvimento hídrico em conjunto.¹¹ (LOWI, 1995, p.86, versão livre).

A proposta de acordo tentada por Johnston envolveu várias rodadas de negociação entre os anos de 1953 e 1955. Os grandes favorecidos no plano de compartilhamento dos recursos hídricos de Johnston seriam Israel e a Transjordânia, por abrangerem em seus territórios a maior parte da área da bacia e por não terem outros recursos hídricos relevantes a sua disposição além das águas da bacia.

TABELA 1
Distribuição das águas de acordo com o plano unificado de Johnston de 1955 (em milhões de m³)

	Alto rio Jordão	Rio Yarmouk	Total
Israel	375*	25	400
Transjordânia	100	377*	477
Síria	42	90	132
Líbano	35	Não é co-usuário	35

*** De acordo com a proposta, Israel e Jordânia têm direito ao resíduo do alto rio Jordão e do Yarmouk respectivamente, após os demais co-usuários retirarem os seus valores fixos. O valor apresentado é uma média histórica do fluxo anual, que pode variar de ano para ano.**

Fonte: Libizewski (1995)

Enquanto Israel concordava com o plano, principalmente pelo fato do mesmo colocá-lo na posição de legítimo co-usuário da bacia, os Estados árabes relutavam em assinar um acordo, pois isto significaria o reconhecimento do Estado de Israel (JAGERSKOG, 2003, p.84). A Síria, que deveria ter um papel relevante nas negociações devido ao fato de boa parte das águas da bacia ser proveniente de nascentes em seu território, se posicionou como o mais forte opositor ao plano apresentado por Johnston. Segundo Elmusa:

Na literatura que aborda a política da água, muita ênfase é dada ao aspecto político da rejeição. A Síria rejeitou o plano Johnston porque isto significa o reconhecimento de Israel e a possibilidade de fortalecimento da economia do Estado judeu. Mas nós temos que considerar a possibilidade que a Síria não estava satisfeita com o tamanho da cota que lhe foi proposta. A Síria é o maior contribuinte do sistema tanto em termos de área drenada quanto em escoamento.

¹¹ On 7 October 1953, President Eisenhower appointed Eric Johnston then chairman of the TCA's Advisory Board for International Development, "Personal Representative of the President" with the rank of ambassador, to carry out a mission to the Middle East. Johnston's mandate was to secure agreement from Israel, Jordan, Lebanon, on the development of the Jordan basin water's on a regional basis.

Enquanto o país contribui com mais que 50% do escoamento, a proposta lhe destinava 10%. Embora a lei internacional de água e a prática não sugerem que a água transfronteiriça deva ser distribuída entre os países de acordo com suas respectivas contribuições em relação ao fluxo, os co-usuários que estão posicionados à montante geralmente consideram que a água originada nos seus territórios deveria ser de uso deles¹². (ELMUSA, 1998, p.304-305, versão livre).

O mediador americano viu a preferência dos árabes em continuar a receber ajuda econômica ao invés de costurar um acordo político com o Estado de Israel. Embora a mediação de Johnston tenha falhado no seu objetivo de produzir um acordo formal entre os co-usuários, obteve sucesso para produzir uma ideia concreta sobre o direito aos recursos hídricos da bacia que continuou a influenciar as políticas hídricas da região para o restante do século (SOSLAND, 2007, p.19). Deste modo, a então Transjordânia posicionou-se contrariamente aos interesses norte-americanos e israelenses. Os americanos estavam interessados em criar um ambiente politicamente estável no Oriente Médio sobre sua influência impedindo a ascensão da influência militar e ideológica da URSS. Era notório o envolvimento da URSS com a região, à medida que o comprometimento norte-americano com a segurança de Israel criava uma oportunidade (no contexto da Guerra Fria) para que os soviéticos se aproximassem dos Estados árabes. Verifica-se, ainda hoje, um grande legado desta influência no equipamento do exército de países como a Síria (equipada com caças MIG) e o Iraque à época de Saddam Hussein (equipado com mísseis do tipo SCUD). O Oriente Médio tornou-se assim um microcosmo da Guerra Fria, reavivando o legado teórico de Mackinder, que serviu para elencar o cinturão imediatamente externo ao Heartland como intenso alvo de disputa das potências do período: de um lado, a União Soviética e sua aspiração de obter a saída marítima no Oceano Índico e de outro os Estados Unidos, que buscava o aprisionamento da URSS no interior continental. Tal ação contribuía para o impedimento de um dos maiores receios do geopolítico inglês, que era a mudança de status do gigante soviético: de potência terrestre para potência anfíbia.

Israel, por sua vez, estava envolvido em um jogo político complexo, multidimensional, tendo o reconhecimento do seu Estado por parte dos seus vizinhos uma

¹² In the hydropolitical literature, emphasis has been placed on the political aspects of its rejection; It rejected the J.P because it meant recognition of Israel and provided the means for strengthening Israel's economy. But we must also consider the possibility that Syria was not satisfied with the size of its quota. Syria is the largest contributor to the system both in terms of drainage area and flow. While it contributes more than 50 percent of the flow, it was allocated only 10 percent of the divided flow. Although international water law and practice do not suggest that shared water should be distributed among co-riparians according to their relative contributions, upstream riparians generally consider the water originating in their territory to be theirs.

dimensão tão importante quanto o acesso aos recursos hídricos da bacia do rio Jordão (SILVA, 2013).

2.3. *O alinhamento da (Trans)Jordânia com o Pan-arabismo.*

Quando o plano Johnston falhou, em 1955, crescia no Oriente Médio a ideia do pan-arabismo, tendo no Egito e na figura do seu recém-empossado presidente Gamal Abdel Nasser seus expoentes. O sentimento de união entre os árabes e nenhuma concessão a Israel tornou-se mais forte, pois a oposição sistemática a Israel foi utilizada como um meio de coesão das políticas externas dos países árabes (sobretudo aqueles que eram seus vizinhos e que compartilhavam as águas da bacia do rio Jordão). Foi nesse contexto que a Transjordânia projetou o canal East Ghor (que posteriormente passou a se chamar canal do Rei Abdullah), que atravessaria o vale do rio Jordão paralelamente ao curso jusante do rio, o que atenderia e facilitaria o assentamento de refugiados palestinos que ocupavam a região. O canal desviaria as águas do Yarmouk, o que não significava uma afronta a proposta de Johnston de 1955, à medida que a ideia central desta proposta era que o Yarmouk fosse utilizado preferencialmente pela Jordânia e o Alto rio Jordão por Israel. O canal começou a ser construído em 1959 e foi finalizado em 1987, depois de uma terceira fase de construção, atingindo uma extensão de 70 km. Tinha como ponto de origem um trecho do Yarmouk próximo a fronteira entre Síria, Jordânia e Israel, a poucos quilômetros do lago Kinneret. Os Estados Unidos financiou a parte inicial do projeto, mediante as garantias da Jordânia de que não retiraria mais água do Yarmouk do que aquela que havia sido proposta pelo plano Johnston (HADDADIN, 2006. p.33). Isto evidencia o papel relevante desta proposta, que mesmo sem ser implementada, tornou-se uma referência para futuras negociações. Segundo Lowi, o objetivo do canal era

Expandir a agricultura irrigada, dobrar (ou eventualmente triplicar) os campos de cultivo e gerar empregos neste país pequeno, árido e carente de recursos, assolado por um explosivo crescimento populacional (aproximadamente 2,8% ao ano), bastante dependente da agricultura como principal fonte de sustentação da economia¹³. (LOWI, 1995, p.116, versão livre).

Em Junho de 1959, ao mesmo tempo em que a Jordânia anunciava seus projetos de desenvolvimento hídrico, Israel anunciou seus planos de começar a bombear a água do lago Kinneret para as regiões costeiras e para o Negev. Para completar a construção dos

¹³ To extent irrigated agriculture, Double (and eventually triple) yields, and provided employments in this small, arid, resource-poor country, threatened by an explosive population growth (approximately 2.8 percent per annum), yet heavily dependent upon agriculture as the principal source of economic sustenance.

canais e das unidades de bombeamento essenciais para conduzir a água através da irregular topografia do seu território, Israel pediu financiamento aos Estados Unidos, sob o argumento de que, assim como o projeto jordaniano do Canal de *East Ghor*, o sistema *National Water Carrier* não iria retirar mais água do alto rio Jordão além daquela sugerida pela proposta não implementada de Johnston em 1955 (LOWI, 1995, p.118). Neste momento, fica claro o posicionamento dos Estados Unidos que atuava como um mediador, propondo financiamentos aos países que não tinham entrado em acordo, mas atrelado os financiamentos a observância de certos termos do plano que havia falhado. Desta forma, os Estados Unidos tentava impor os termos do plano Johnston através de uma política de benefícios econômicos, sem que os países que se opunham ferozmente na área da bacia tivessem que se reconhecer mutuamente. Isto indica que a distribuição das águas da bacia era vista pelos americanos como um assunto estratégico, pois poderia conduzir aquela parte do Oriente Médio à guerra.

Assim que os detalhes a respeito do projeto israelense tornaram-se conhecidos, o Conselho da Liga Árabe¹⁴ resgatou o Comitê técnico que havia sido formado na ocasião da missão de Johnston pedindo uma avaliação a respeito do projeto israelense, recomendando uma ação internacional imediata contra o empreendimento. A mobilização das nações árabes não se mostrou suficiente porque:

Apesar dos protestos dos árabes, Israel estava determinado a implementar o projeto: Moshe Dayan, forte candidato ao Knesset (parlamento israelense), anunciou em outubro de 1959 que o próximo governo de Israel iria levar as águas do Jordão para o Negev, com ou sem o consentimento dos árabes. Levi Eshkol, que seria o ministro das finanças do novo governo, declarou que o desvio das águas se tornou o projeto de prioridade máxima, sendo que o seu primeiro estágio seria finalizado em 1964¹⁵. (LOWI, 1995, p.118, versão livre).

O ímpeto de Israel de implementar o seu plano e a atmosfera política criada pelo pan-arabismo foram ingredientes importantes para o aumento da tensão regional. A Transjordânia, que é o país dentre os Estados árabes mais dependente das águas do rio

¹⁴ Oficialmente chamada de Liga dos Estados Árabes, foi formada em Cairo em 22 de Março de 1945 contando como membros fundadores Egito, Iraque, Transjordânia (depois passou a se chamar Jordânia), Líbano, Arábia Saudita e Líbano. Como está presente no artigo II do documento oficial da liga, o seu objetivo é tornar as relações mais próximas entre os Estados membros e coordenar suas atividades políticas com o objetivo de garantir sua independência e soberania. Disponível em de http://avalon.law.yale.edu/20th_century/arableag.asp como Pacto da Liga dos Estados árabes, 22 de Março de 1945.

¹⁵ Despite Arab protests, Israel was determined to implement the scheme: Moshe Dayan, then Chief-of-Staff and *Mapai* candidate to the forth *Knesset* (Israel's Parliament), announced in October 1959 that the next government would divert the Jordan Waters to the Negev, with or without Arab agreement. Levi Eshkol, designated Minister of Finance in the new government, declared that the diversion had be come "top priority project"; its first stage would be completed by 1964.

Jordão e o mais sensível em relação a retirada da água do lago Kinneret por parte de Israel, fez um sério apelo para a adoção de uma ação conjunta para coibir a execução do projeto israelense. Duas ações possíveis foram cogitadas pelos árabes: o desvio das águas do rio Hasbani e do Baniyas para o Líbano e para a Síria, o que diminuiria o fluxo da água que abastece o lago Kinneret ou o confronto militar. Encorajados pelo Egito de Nasser a não considerar naquele momento a segunda opção, sob a alegação de que os Estados Unidos estaria disposto a ajudar Israel caso o país sofresse uma agressão dos seus vizinhos árabes (LOWI, 1995, p.124), Síria e Líbano começaram a desviar as águas dos tributários do alto rio Jordão, em Dezembro de 1964. Além disto, planejavam construir um reservatório para impedir que as águas do Yarmouk chegassem a Israel (JAGERSKOG, 2003, p.85). Como reação a estas medidas por parte dos árabes,

Israel atacou as estruturas construídas para o desvio das águas do Hasbani e Baniyas diversas vezes entre os anos de 1965 e 1966, efetivamente interrompendo a construção. Estes incidentes são não raramente vistos como o prelúdio da guerra de 1967. Alguns argumentam que são parte de uma cadeia de eventos que conduziu Israel e seus vizinhos à guerra¹⁶. (JAGERSKOG, 2003, p.85, versão livre).

Em 1967, a partir da hesitação das nações árabes aliadas em adotar a estratégia militar como resolução das questões pendentes com Israel, a força aérea israelense surpreendeu as nações aliadas ao lançar um ataque preventivo e arrasador à força aérea egípcia, importante aliado da Jordânia e da Síria. Entrando na guerra para apoiar o Egito, a Transjordânia foi também derrotada com facilidade, perdendo toda a margem ocidental do rio Jordão (Cisjordânia) sob o seu controle. Dos três países árabes co-usuários da bacia, o reino da Transjordânia foi o que sofreu as piores perdas. Segundo Lowi,

Ao perder a Cisjordânia, a Jordânia perdeu 1/3 de sua população e a melhor porção de terra do seu território no que diz respeito ao potencial agrícola. Apesar da Cisjordânia corresponder a somente 6% da área total do reino, ela colaborava com cerca de 45% de todo o Produto Interno Bruto do país em 1966, um quarto de toda a sua terra cultivada e 60% de toda a sua produção agrícola. A Jordânia também perdeu Jerusalém Oriental, que não era somente um símbolo religioso, mas também uma região com grande potencial turístico. Além destas perdas, recebeu cerca de 300.000 refugiados palestinos adicionais vindos da Cisjordânia e da Faixa de Gaza¹⁷. (LOWI, 1995, p.149, versão livre).

¹⁶ Israel attacked the structures on a number of occasions during the 1965 and 1966, effectively stopping construction. These incidents are often seen as a prelude to the 1967 War; some argue that they were part of the chain of events leading up to the war.

¹⁷ It lost the West Bank and hence, one-third of its population and its richest agricultural land. Although this territory had made up only 6 percent of the kingdom's total area, it had accounted for as much as 45 percent of its Gross National Product in 1966, one-quarter of its cultivated area, and almost 60 percent of its agricultural output. Jordan also lost East Jerusalem, which was not only a religious symbol, but the focus of

O Egito perdeu a Faixa de Gaza e a Península do Sinai, enquanto a Síria, que também participou dos combates contra as tropas israelenses, perdeu as colinas de Golã. Após a Guerra, Israel passou a ter controle sobre 42% da área de drenagem da bacia do rio Jordão, contra 25% que tinha antes de 1967 (JAGERSKOG, 2003, p.85). Além disto, passou a controlar as nascentes do alto rio Jordão, que os seus vizinhos árabes ameaçavam desviar.

3. Mudanças na política externa egípcia e o seu reflexo regional

Após a Guerra dos Seis Dias (1967) ocorreu uma tentativa de estabilização política na região da Bacia do Rio Jordão. A ONU, através de sua resolução 242, aprovou termos que sugeriam a retirada de Israel dos territórios ocupados na Guerra dos Seis Dias e o reconhecimento multilateral dos Estados envolvidos no confronto militar. Sem aceitar os termos da resolução, os árabes desenharam uma resposta militar a anexação israelense dos seus territórios. A despeito da morte de Nasser, no início da década de 1970, o Egito capitaneou uma investida militar contra Israel. A Jordânia não se envolveu. Os desdobramentos da estratégia política árabe os conduziu ao confronto conhecido como Guerra do Yom Kippur (1973). Em represália a ajuda norte-americana a Israel neste confronto, países árabes que não estavam envolvidos no conflito e que são grandes produtores de petróleo, diminuíram a produção para causar um aumento do preço do bem no mercado internacional.

Os resultados destes anos belicosos entre 1967 e 1973 posicionaram o Oriente Médio como prioridade da política externa americana. Ficou clara a capacidade dos países da região em prejudicar os interesses americanos. Deste modo, voluntariosos esforços americanos se direcionavam à região, tendo o Egito, que se apresentava como uma liderança regional árabe e berço do pan-arabismo, um alvo preferencial. A administração Anwar El-Sadat (sucessor de Nasser após sua morte em 1970) no Egito conduziu o país à Guerra do Yom Kippur. Contudo, o que se viu no período posterior foi uma mudança paradigmática na orientação das relações internacionais egípcias, que teve na década de 1970 uma aproximação gradativa em relação a Israel. Mediados por Jimmy Carter, então presidente dos Estados Unidos, Sadat e o primeiro ministro israelense Menachem Begin assinaram os Acordos de *Camp David* (1978), se comprometendo em negociar a paz

its tourist industry, as well. It “gained” an additional 300,000 Palestinian refugees from the West Bank and Gaza Strip.

definitiva, que acabou sendo selada em 1979 no Tratado de Paz entre Israel e Egito. O acordo estabeleceu o reconhecimento do Estado de Israel pelo Egito e pela promessa de devolução da Península do Sinai ao país árabe, que acabou ocorrendo no início da década de 1980.

Como o Egito era, dentre os vizinhos árabes de Israel, a nação econômica e militarmente mais capaz, a assinatura representou uma mudança no comportamento da Síria e da Jordânia em relação a Israel, arrefecendo sua disposição de adotar a alternativa militar para forçar os limites regionais ao *status quo ante* 1967. A Jordânia, que não participara da Guerra do Yom Kippur contra Israel, abandonou definitivamente o posicionamento político anterior, definido por Dona Stewart como: “a oposição a Israel, sempre ao lado dos árabes, não importa o quanto isto lhe custe” (STEWART, 2007, p.17). Mesmo durante períodos de guerra, a proximidade geográfica¹⁸ forçou Jordânia e Israel a adotarem uma série de medidas conjuntas que acabaram sendo os pilares para um acordo futuro mais amplo. Ao longo dos anos 1970, mesmo que secretamente, Israel e Jordânia já tratavam de questões bilaterais.

A posição egípcia foi premiada com ajuda externa americana, que inaugurou uma sistemática política de agraciar os países do Oriente Médio que contribuía para a estabilidade política regional. Deste modo, no momento da assinatura de Paz entre Egito e Israel, os Estados Unidos, mesmo que indiretamente, contribuía para que houvesse mais estabilidade nas relações entre a Jordânia e Israel, já que o Egito, potência regional mais influente, abandonara o compromisso com a ideologia pan-arabista e abraçara uma nova agenda para sua política externa, voltada para os interesses norte-americanos. A nova posição egípcia certamente desencorajou ações unilaterais dos demais países da bacia do Rio Jordão contra Israel e contra os interesses americanos.

4. A consolidação de novos paradigmas na política externa jordaniana

A passagem dos anos 1970 para os anos 1980 trouxeram o Oriente Médio para o centro da preocupação da política externa americana. A região cuja instabilidade mais preocupou Washington foi a que o assessor americano Zbigniew Brzezinski denominou de *Arco das Crises*, que se estendia do Chifre da África ao Paquistão, passando pela Península Árábica (VIZENTINI, 2008, p.219). As relações entre os países da Bacia do rio Jordão

¹⁸ Jordânia e Israel além de serem vizinhos possuem extensa fronteira. A distância entre as áreas mais densamente povoadas e as principais áreas industriais são as menores dentre os países da Bacia do rio Jordão.

eram acompanhadas de perto pelos Estados Unidos e pela URSS, principalmente após o ano de 1973, em que o Choque do Petróleo causado pelos desdobramentos da Guerra do Yom Kippur trouxe repercussões econômicas internacionais.

No plano regional, a conclusão da paz entre Egito e Israel contribuiu de forma significativa para que a Jordânia pudesse avançar seus entendimentos com Israel, livre de maiores constrangimentos frente ao mundo árabe, apesar dos acordos com Israel não serem uma unanimidade aos olhos da população egípcia e jordaniana. Os anos 1970 e notadamente 1980 foram caracterizados pelo aumento das reivindicações de natureza nacionalista por parte dos palestinos, que estavam concentrados principalmente na Cisjordânia, em Gaza e na margem oriental do rio Jordão (em território jordaniano). A conclusão da paz entre Egito e Israel colocou os palestinos em uma difícil posição no que diz respeito ao seu relacionamento com o governo israelense. Esta posição desconfortável se consolidou à medida que não houve nação que se aventurasse militarmente contra Israel após o Tratado de Paz de 1979 (Egito e Israel), o que permitiria as lideranças palestinas projetar um Estado próprio mediante uma eventual derrota militar de Israel no Oriente Médio. A Cisjordânia, que pertencia a Jordânia antes da Guerra dos Seis Dias, serviu como mais um passo para a aproximação de Israel e a Jordânia quando,

Por volta de 1988, esforços para a resolução do conflito político com a OLP, e o alcance de uma solução que combinaria os objetivos do nacionalismo palestino e o papel da Jordânia no território, claramente falharam. Além disto, a situação da Cisjordânia, envolvida na primeira intifada palestina, causou crescente tensão entre a população palestina da Jordânia e o governo Hashemita. Dentro deste contexto, a monarquia Hashemita desengajou-se da Cisjordânia e formalmente renunciou à reivindicação deste território em 31 de Julho de 1988¹⁹. (STEWART, 2007, p.20, versão livre).

Apesar destas forças a favor da aproximação da Jordânia, a conturbada política do Oriente Médio trouxe, na ocasião da Guerra do Golfo (1991), um revés neste percurso positivo da construção da imagem do país frente a Israel e ao mundo ocidental. O Iraque, que havia demonstrado suas intenções expansionistas durante a guerra contra o Irã (1980-1988), invadiu o Kuwait em 1990, o que não foi tolerado pelo ocidente. A Jordânia encontrava-se a partir disto em uma posição política desconfortável à medida que o Iraque era no início da década de 1990, um dos principais parceiros comerciais do reino, sendo

¹⁹ By 1988, efforts to resolve political conflict with de PLO, and achieve a solution that combined Palestinian nationalist goals and a Jordanian role in the territory, had clearly failed. Moreover, the situation in the West Bank, embroiled in the first Palestinian intifada, was causing growing tension between Jordan's Palestinian population and the Hashemite-led government. With this context, the Hashemite monarchy disengaged from the West Bank and formally renounced its claim to this territory on 31 July 1988.

inclusive o principal fornecedor de petróleo para o governo de Amã. Ao contrário da Guerra do Iraque em 2003, muitos países árabes, incluindo Egito, Síria e Arábia Saudita, abertamente se juntaram a coalizão que combateu as tropas iraquianas no Kuwait. A Jordânia teve seus motivos para permanecer na neutralidade nesta ocasião:

Esta posição permitiu que a Jordânia atendesse a questões internas, como, por exemplo, uma parte importante da população queria que o governo lutasse ao lado do Iraque. É importante lembrar que os objetivos da Guerra do Golfo eram bem mais limitados do que a Guerra contra o Iraque em 2003. A queda do regime de Saddam Hussein não era esperada, o que significava que a Jordânia pudesse continuar fazendo acordos com o Iraque após o fim da ação militar na região²⁰. (STEWART, 2007, p.23, versão livre).

Os Estados Unidos e os seus aliados não apreciaram o posicionamento político da Jordânia, que era percebido como pró-Iraque e não raramente descrito como o mais próximo aliado do Iraque (STEWART, 2007, p.23). O impacto econômico do posicionamento político da Jordânia durante a Guerra do Golfo foi muito severo. A Jordânia perdeu dinheiro de diversas fontes como uma retaliação pela neutralidade:

Os Estados Unidos imediatamente cancelou 35 milhões de dólares de ajuda econômica e 20 milhões de ajuda militar na intenção de punir o rei Hussein por aquilo que os americanos perceberam como apoio a Saddam Hussein. Ácaba, o único porto da Jordânia, foi proibido de fazer trocas comerciais com o Iraque, o que pesou sobre as exportações da Jordânia como um todo. Além do mais, os Estados do Golfo congelaram as transferências de um montante de 1,6 bilhões de dólares; 200.000 trabalhadores de nacionalidade jordaniana retornaram para casa vindos do Golfo, com a perda de 150 a 300 milhões de dólares de remessas somente do Kuwait. O desemprego atingiu 25 a 30%, enquanto a renda per capita diminuiu 13 a 14%. Somado a isto tudo, o Estado lutou para lidar com um montante de 8,4 bilhões de dólares de dívida externa²¹. (STEWART, 2007, p.23, versão livre)

²⁰ This position allowed Jordan to quell internal domestic concerns, as much of the population favoured Jordanian participation on Iraq's side. It must be remembered that the goals of military intervention in the Gulf War, from the outset, were decidedly more limited than the 2003 Iraq War. The overthrow of the Saddam Hussein regime was not expected, which meant that Jordan very likely would need to continue to deal with Saddam Hussein at the end of military action.

²¹ The US immediately canceled \$35 million in economic AID and \$20 million in military aid to punish King Hussein for what the US perceived as support for Saddam Hussein. Aqaba, Jordan's only port, was blocked to stop any potential trade with Iraq, which also strangled overall Jordanian exports. In addition, the Gulf States stopped transfers amounting to \$1,6 billion; 200,000 Jordanian workers and their families returned home from the Gulf, with \$150-300 million lost in remittances from Kuwait alone. Unemployment reached 25-30 per cent, while personal income plunged between 13-14 per cent. The state, with \$8,4 billion in external debt, struggled to cope.

Este comportamento recalcitrante da Jordânia durante a Guerra do Golfo, desalinhado das ações políticas que permearam a política externa do reino nas últimas duas décadas serviram para proporcionar o alinhamento do país com as políticas de interesse norte-americano. Logo após o fim da Guerra do Golfo, a Jordânia estava isolada regionalmente e internacionalmente. Na visão de Stewart (2007), as ações norte-americanas na Guerra do Golfo, ocorridas na intenção de proteger o Kuwait, provavelmente tornaram mais fácil a decisão do rei Hussein de fazer a paz com Israel, a partir do pressuposto que a Jordânia, assim como Israel, poderia ser protegida pelos Estados Unidos na ocasião de alguma hostilidade. Outro fator muito relevante foi o econômico: Clinton prometeu perdoar 700 milhões de dólares de dívida externa e pressionar líderes ocidentais a fazerem o mesmo (STEWART, 2007, p.24).

4.1. As ações de uma política de “boa vontade”: A participação da Jordânia na Conferência de Madrid (1991) e o Tratado de Paz com Israel (1994).

A participação na Conferência de Madrid (1991), cujo objetivo seria aproximar Israel dos seus vizinhos árabes, foi importante para a reconstrução da imagem da Jordânia frente ao ocidente, que havia sido arranhada devido a sua neutralidade durante a Guerra do Golfo (1991). A delegação palestina, incluída na delegação jordaniana, também tratou com Israel importantes assuntos considerados como o ponto de partida para a consolidação dos Acordos de Oslo (entre palestinos e israelenses) e para a assinatura do Tratado de Paz entre Jordânia e Israel. O Tratado de Paz entre Jordânia e Israel foi concluído no meio da euforia causada pelos Acordos de Oslo, em um momento em que a região acreditou que a resolução de décadas de conflito entre palestinos e israelenses estava próxima. É preciso estabelecer um vínculo entre a questão palestina e a relação bilateral entre Jordânia e Israel, como deixa claro Stewart (2007):

Enquanto é enganoso acreditar que o governo da Jordânia e a área das relações sociais estão sempre de acordo com os objetivos dos palestinos, a relação jordaniana-israelense está intimamente ligada ao estado das relações entre israelenses e palestinos(...)

(...) Com a maior parte de sua população composta por palestinos (muitos dos quais carregam nacionalidade jordaniana), a maior parte dos jordanianos tem conexões familiares com os Territórios Ocupados, e a política israelense diretamente afeta suas famílias e seus amigos(...)

(...) A Jordânia teme um êxodo em massa de palestinos vindos da Cisjordânia, o que aumenta os compromissos com Israel em relação a segurança²². (STEWART, 2007, p.10, versão livre).

Na arena política, têm-se duas situações distintas no que se refere ao apoio ao Tratado de Paz. No Knesset (parlamento israelense) o Tratado foi aprovado por ampla maioria: 105 votos favoráveis e 3 contrários. Já na câmara dos deputados da Jordânia, a votação foi mais apertada: 55 votos favoráveis e 23 contrários (STEWART, 2007, p.25). A oposição interna da Jordânia ao Tratado, mais significativa no âmbito do parlamento do que em Israel, transformou os supostos benefícios econômicos do acordo em uma verdadeira bandeira do marketing do governo para a população. Na Jordânia, a oposição estava centrada nos grupos Islâmicos e nos partidos de tendência esquerdista. O trabalho de Fischhendler (2008) que versa sobre a identificação da linguagem ambígua do Tratado de Paz entre a Jordânia e Israel evidencia como a ambiguidade na redação de um acordo de paz está a serviço do atendimento de impasses políticos.

O grande número de palestinos que vivem na Jordânia, além da ligação histórica deste reino com o povo palestino, contribui para o entendimento do relevante papel do país na negociação que envolve a criação de um novo Estado na região.

4.2. As recompensas dadas à política de boa vontade.

O Tratado de Paz entre Israel e Jordânia certamente contribuiu para o desenvolvimento do comércio entre os países signatários. Contudo, a principal diferença econômica associada a implementação do Tratado foi a melhoria do comércio bilateral entre os Estados Unidos e a Jordânia, com resultados altamente positivos para o reino.

O benefício econômico futuro figurou de forma proeminente na decisão da Jordânia de construir a paz com Israel. Primeiramente, o governo da Jordânia esperava receber um alívio econômico imediato e um futuro investimento estrangeiro vindo dos Estados Unidos e de outros países que apoiavam a formalização do Tratado de Paz. Além disto, relações econômicas diretas com

²² While it would be a mistake to believe that the Jordanian government and societal relations area always in concert with the goals of the palestinians, the Jordanian-Israeli relationship is intimately responsive to the state of Israeli-Palestinian affairs(...)

(...) With a majority of its population made up of Palestinians (though many hold Jordanian citizenship), most Jordanians have family connections to the occupied territories, and Israeli policy in the territories has a direct effect on their families and friends(...)

(...) Jordan fears a potential mass exodus of Palestinians from the West Bank, a situation that increases its commitment to security relations with Israel.

Israel poderiam produzir novas oportunidades no comércio e um crescimento no turismo²³. (STEWART, 2007, p.70, versão livre).

Os números da ajuda externa que a Jordânia passou a receber com a formalização do Tratado dão uma dimensão exata de como os aspectos econômicos que estão em jogo moveram o reino a implementar a paz com Israel:

A ajuda econômica para a Jordânia através da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional e outros programas aumentou, assim como a ajuda militar. No ano fiscal de 1996, a Jordânia amealhou 182,7 milhões de dólares em ajuda; o que era o terceiro maior pacote de ajuda do Oriente Médio, pequeno se comparado com a ajuda recebida pelo Egito e Israel. A Jordânia tem continuado a receber grande quantidade de ajuda externa vinda dos Estados Unidos, totalizando 384,5 milhões de dólares no ano fiscal de 2004, em parte pela sua ajuda pelo apoio aos Estados Unidos durante a Guerra do Iraque, como também pelo seu papel como uma voz moderada no Oriente Médio, região que o governo dos Estados Unidos percebe como crescentemente tomada pelo extremismo²⁴. (STEWART, 2007, p.70, versão livre).

Além da ajuda econômica, os Estados Unidos ajudou a implementar na Jordânia as QIZ (*Qualified Industrial Zones*) no ano de 1996. Essencialmente, eram áreas de livre comércio que operavam em determinadas áreas da Jordânia. Inicialmente programadas para serem implantadas em onze áreas, apenas sete permanecem em operação, sendo essenciais para alavancar o comércio com os Estados Unidos. As indústrias que operam nas QIZ têm o benefício de livre exportação para os Estados Unidos, sem restrição de quotas para a entrada no mercado norte-americano (STEWART, 2007, p.77).

Em dezembro de 2001, os Estados Unidos assinaram um Acordo de Livre Comércio com a Jordânia. Ao contrário das QIZ, que funcionavam em determinadas áreas do país, o acordo de livre comércio era válido para todo o território jordaniano, impulsionando de fato o comércio exterior do reino e transformando os Estados Unidos em seu principal parceiro comercial. As QIZ continuam funcionando concomitantemente ao acordo de livre comércio, já que a assinatura deste acordo eliminou tarifas e cotas de itens

²³ Future economic benefit figured prominently in Jordan's decision to move forward towards peace with Israel. First, the Jordanian government expected to receive immediate economic relief and future foreign investment from the United States and other governments that supported the peace treaty. Secondly, direct economic relations with Israel were expected to produce new trade opportunities, including in the West Bank, and a growth in tourism.

²⁴ Economic AID to Jordan through the US Agency for International Development and other programs increased, as did military aid. In fiscal year 1996, Jordan was granted a \$182,7 million aid package; though it was the third largest in the Middle East, the value was tiny compared to the billions received by Israel and Egypt each year. Jordan has continued to receive larger amounts of US foreign aid, totaling \$384,5 million in fiscal year 2004, in part for its support for the United States in the Iraq War, and its role as a voice of moderation in a region that the US government perceives as increasingly overtaken by extremism.

específicos. Desta forma, alguns industriais preferem produzir alguns itens sob a regulação das QIZ e outros sob o Acordo de Livre Comércio.

Os números da exportação jordaniana saltaram de 1,47 bilhões de dólares em 1998 para 2,36 bilhões em 2003, sendo que os Estados Unidos é o principal responsável por este aumento, como pode ser percebido na tabela 22. É importante observar o crescimento das exportações americanas após a implementação da área de livre comércio em 2001.

TABELA 2
Exportações da Jordânia em milhões de dólares: 1998 e 2001-2003

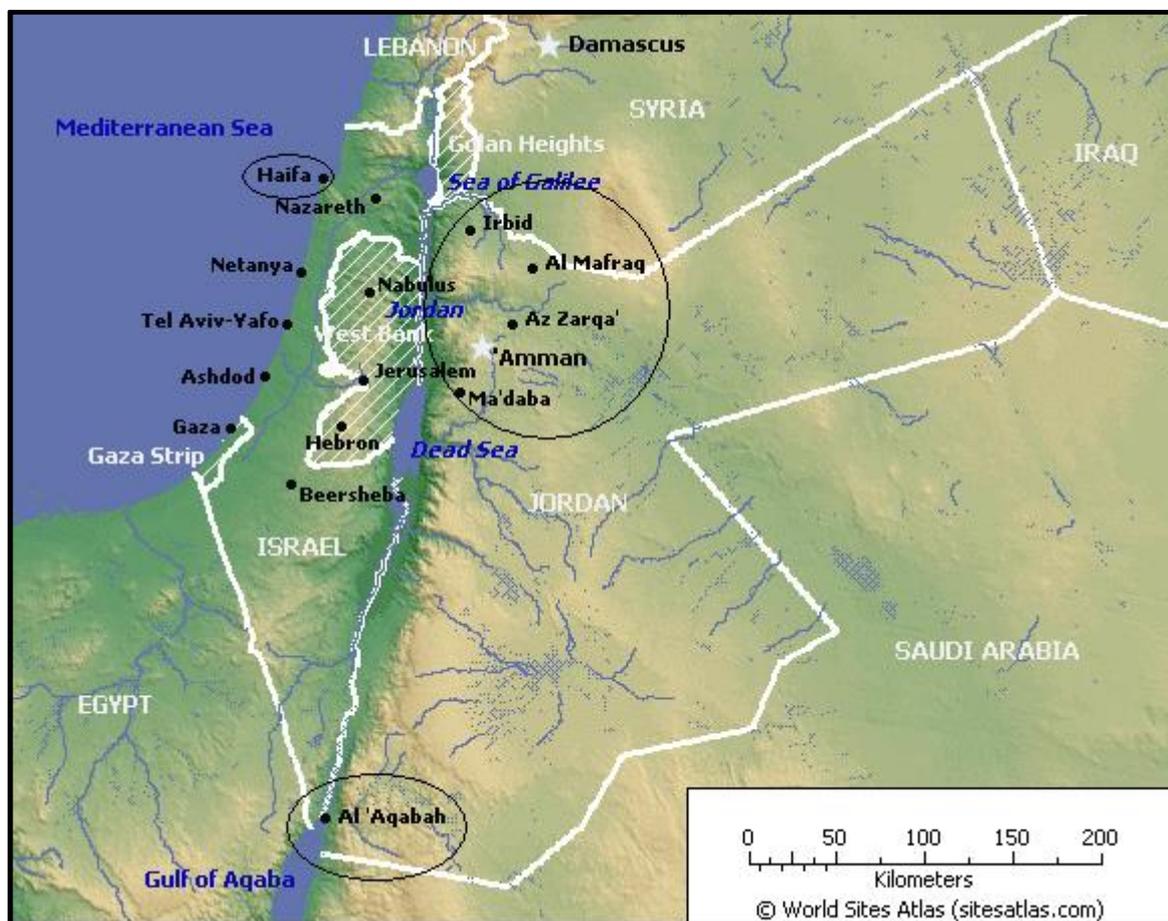
País	1998	% do total	2001	% do total	2002	% do total	2003	% do total
EUA	7	0,5	232	12,2	429	19,6	664	28,1
Iraque	149	10,1	422	22,1	439	20	315	13,4
Índia	164	11,2	204	10,7	225	10,3	198	8,4
Arábia Saudita	146	9,9	134	7,1	148	6,8	154	6,5
Israel	34	2,3	102	5,4	122	5,6	96	4,1
E.A.U	81	5,5	83	4,4	79	3,6	92	3,9
Síria	21	1,5	36	1,9	65	3	90	3,8
Líbano	42	2,9	39	2	48	2,2	45	1,9
Outros países árabes	657	44,6	245	12,9	261	12	276	11,7
Outros países	169	11,5	407	21,4	373	17	427	18,1
Total	1475		1907		2195		2362	

Fonte: STEWART, 2007.

Os benefícios para a Jordânia advindos do aumento das exportações para os Estados Unidos estão diretamente associados ao posicionamento do reino como um promotor da paz regional, posição que notadamente foi consolidada com a assinatura do Tratado de Paz com Israel. Em termos relativos, a Jordânia é hoje um país mais desenvolvido do que era antes da assinatura do Tratado em 1994. Obteve ao longo dos anos 1990 uma taxa de crescimento econômico de 6% ao ano. Apesar da Guerra do Iraque ter diminuído o crescimento econômico a uma taxa de 3,2% em 2003, o país voltou a crescer em 2004, exibindo uma taxa de 5,5%.

A Jordânia é servida por somente um porto, o que é explicado em parte pela sua pequena costa. Este porto em Ácaba fica no extremo sul do país, distante das QIZ (apesar

da cidade de Ácaba possuir uma destas zonas industriais), o que explica o fato da maior parte dos produtos produzidos nestas áreas serem exportados pelo porto de Haifa, em Israel, que é bem mais próximo. Com o aumento das exportações para os Estados Unidos, a dependência da Jordânia em relação ao porto de Haifa também aumenta.



Mapa 4: Localização dos portos de Haifa (Israel) e Ácaba (Jordânia) e das cidades jordanianas que abrigam a maior parte das QIZ.

Fonte: WORLD Sites Atlas, 2008.

Antes da formalização do Tratado de Paz, não havia a opção pela exportação através do porto israelense de Haifa, uma vez que Jordânia e Israel não possuíam relações diplomáticas. Ao mesmo tempo, o comércio externo da Jordânia estava amplamente orientado para os países árabes. É plausível admitir que a assinatura do Tratado colaborou para transformar o comércio da Jordânia, basicamente regional, em intercontinental. O comércio bilateral entre Israel e Jordânia, contudo, continua sendo pouco expressivo, não sendo este o fator, portanto, que mais contribuiu para que os países formalizassem a paz em 1994. Para a Jordânia, é muito mais relevante a relação bilateral com os Estados Unidos do que com Israel. O crescimento da relação Estados Unidos e Jordânia só foi

possível a partir da reconstrução da imagem da Jordânia no plano internacional, que se deu através da adoção de políticas pró-americanas.

Considerações Finais

Não há dúvidas de que Oriente Médio é uma região estratégica para os interesses dos Estados Unidos. Esta afirmação soa como um clichê por pertencer ao senso comum. Assim como a associação da razão deste interesse com as grandes reservas petrolíferas da região. Desta forma, os Estados Unidos, assim como outras grandes potências econômicas, são interessados na estabilização política da região e na desestruturação de regimes que adotam políticas contrárias aos seus interesses. É importante destacar que nem toda nação do Oriente Médio é rica em recursos energéticos. Definitivamente este não é o caso da Jordânia. Apesar disto, o apaziguamento das relações entre Israel e os Estados vizinhos faz parte do conjunto de preocupações das grandes potências. A profunda integração da arena política regional ficou evidenciada em acontecimentos históricos, que já demonstraram que turbulências em áreas relativamente distantes das bacias produtoras de petróleo, localizadas em Estados que não são produtores desse produto, acabaram trazendo reflexos para o preço do bem no mercado internacional. Um dos exemplos mais claros que explicitam este argumento foi a redução da produção do petróleo proposta por diversas nações árabes em retaliação ao suposto apoio norte-americano a Israel durante a Guerra de Yom Kippur.

A conjuntura regional ajuda a entender as razões pelas quais os Estados Unidos são um dos maiores financiadores da paz na região, por mais contraditório que possa parecer devido aos acontecimentos recentes ligados a invasão do Iraque (2003). Como já foi dito anteriormente, o Oriente Médio é o destino de 40% de toda ajuda internacional norte-americana. Recebem a ajuda dos Estados Unidos aqueles Estados que abandonam posições belicistas e contribuem para a construção da paz efetiva na região, explicitada na forma de Tratados ou compromissos assumidos.

Desta forma, o fim da Guerra Fria trouxe ainda um novo contexto para as relações de poder entre Estados. O alinhamento com a União Soviética não era mais uma opção aos Estados árabes que ficaram ainda mais a mercê da força das políticas dos Estados Unidos para a região.

Como já foi dito, a Jordânia colheu resultados econômicos negativos a partir de sua posição de neutralidade durante a Guerra do Golfo, motivada possivelmente pelo fato do

Iraque ser um dos seus principais parceiros comerciais e principalmente o seu principal fornecedor de petróleo. Os Estados Unidos suspendeu a ajuda econômica que fornecia ao reino, ao mesmo tempo em que outros Estados árabes seguiram posições semelhantes ao contribuírem para a consolidação de um quadro de recessão econômica no país. A partir da Conferência de Madrid, a Jordânia passou a reconstruir uma imagem positiva frente ao ocidente, o que trouxe ao país, em um primeiro momento, o perdão de sua dívida externa junto aos Estados Unidos, um dos seus principais credores, bem como a criação de zonas econômicas e áreas de regulamentação comercial especial que foram responsáveis pela expansão do seu comércio externo, tendo neste contexto os Estados Unidos como principal parceiro.

Logo, o passado de alinhamento jordaniano com as políticas pan-arabistas, anti-israelenses e antiamericanas estão cada vez mais distantes. A ruptura paradigmática que ocorreu durante a segunda metade do século XX é um dos exemplos mais ilustrativos da forma em que a atuação política dos Estados Unidos contribui para as mudanças na orientação da política externa de países estratégicos. Este foi o caso da Jordânia, que abandonou gradativamente políticas desfavoráveis aos americanos e que se consolidou como um dos aliados dos Estados Unidos no Oriente Médio.

A Jordânia tornou-se um alvo preferencial da política externa norte-americana por ser um Estado-chave no que tange à negociação entre palestinos e Israelenses (fato observado pelo grande contingente de palestinos que vivem na Jordânia). O acordo de paz entre Israel e a Jordânia (1994) foi assinado em meio à euforia dos Acordos de Oslo entre palestinos e Israelenses, que davam, naquele momento, uma perspectiva extremamente positiva para o futuro dos palestinos no Oriente Médio. O avanço das negociações entre israelenses e palestinos é positiva para a Jordânia, que possui um grande contingente palestino no seu território e que colheu, no passado, graves incidentes envolvendo a autoridade hashemita e esse povo. Por outro lado, os rumos das negociações multilaterais que envolvem a criação de um Estado Palestino interferem sensivelmente na política externa norte-americana. Os Estados Unidos sofrem a pressão de inúmeras nações do Oriente Médio para a tomada de uma posição mediadora mais assertiva quanto a esta questão. Os americanos conhecem, através da experiência histórica (o choque do petróleo de 1973) que tensões envolvendo árabes e israelenses podem repercutir em diversas instâncias de ordem econômica e diplomática. Nesse sentido, suas ações imperialistas que

produzem na Jordânia uma política externa favorável ao entendimento com Israel e com os palestinos criam múltiplos efeitos positivos.

É importante destacar que, apesar do comprometimento da Jordânia com uma política externa favorável aos Estados Unidos traz consequências internas ao país. As cicatrizes provocadas pelo episódio do Setembro Negro (década de 1970) e do envenenamento de Khaled Mershal²⁵ (década de 1990) ainda não estão curadas e podem provocar reviravoltas em sua política externa em novos contextos que se desenham no horizonte.

²⁵ Político de alto escalão do Hamas que foi envenenado em Amã, capital da Jordânia, por agentes israelenses no período pós assinatura do Tratado de Paz entre Israel e Jordânia. O episódio acendeu uma discussão a respeito do envolvimento jordaniano no envenenamento do líder palestino bem como questionamentos da perda de soberania jordaniana que teria sido ocasionada pela assinatura do Tratado de Paz entre Israel e Jordânia em 1994.

Referências

ELMUSA, Sharif S. **Toward a Unified Management Regime in the Jordan Basin: The Johnston Plan Revisited**. Washington: Yale F&ES Bulletin, 1998.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Guerra Fria. In: FILHO, Daniel Aarão Reis; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. **O século XX: o tempo das crises**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FISCHHENDLER, Itay. Ambiguity in transboundary environmental dispute resolution: The Israeli-Jordanian Water agreement. **Journal of Peace Research**, Los Angeles, v. 45, n. 1, p.91-109, 2008.

HADDADIN, Munther J.(ed) **Water Resources in Jordan**. Washington D.C.: RFF Press, 2006.

GLEICK, Peter. H. **The World's Water 1998-1999**. Washington: Island Press, D.C, 2000.

JAGERSKOG, Anders. **Why states cooperate over shared water: The water negotiations in the Jordan River Basin**. Linköping: Linköping University, 2003.

JORDAN, Weather. Disponível em:
<www.iexplore.com/dmap/Jordan/Weather+and+Climate>. Acesso em: 02 abr. 2010

LIBISZEWSKI, Stephan. **Water disputes in the Jordan River Basin Region and their role in the resolution of the Arab-israeli conflict**. Zurich: Center for security studies and conflict research, 1995.

WULFSOHN, Aubrey. Disponível em: < <http://www.think-israel.org/wulfsohn.water.html> >. Acesso em 10 abr. 2010.

LOWI, Miriam R. **Water and Power**. The politics of a scarce resource in the Jordan River Basin. New York: Cambridge University Press, 1995.

MELLO, Leonel Itaussu de. **Quem tem medo de geopolítica?** São Paulo: Edusp, 1999.

SILVA, Leonardo Luiz Silveira da. **A cooperação jordaniana-israelense referente aos recursos hídricos da bacia do rio Jordão a partir da perspectiva dos jogos em múltiplas arenas**. Belo Horizonte: PUC Minas, dissertação de mestrado, 2011.

SILVA, Leonardo Luiz Silveira da. **A anexação dos territórios ocupados por Israel na Guerra dos Seis Dias (1967) a partir da perspectiva dos jogos em múltiplas arenas**. Belo Horizonte: 4º Encontro nacional da Associação brasileira de Relações Internacionais, 2013.

STEWART, Dona. **Good neighbourly relations**. Jordan, Israel and the 1994-2004 peace process. New York: Tauris Academic Studies, 2007.

SOSLAND, Jeffrey K. **Cooperating Rivals**: The riparian politics of the Jordan River Basin. New York: State University of New York, 2007.

THE RIVER Jordan. Disponível em:

<www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israels+Foreign+Relations+since+1947/1947-1974/1+Israel+Seven-Year+Plan-+from+Data+and+Plans-+sub.htm>. Acesso em: 10 abr. 2010.

UNITED NATION ENVIRONMENT PROGRAMME. Disponível em: <

<http://www.grid.unep.ch/product/map/images/jordanb.gif>>. Acesso: 02 fev. 2010.

Recebido em: Novembro de 2013;

Aprovado em: Janeiro de 2015.