

arturo borja t.  
carlos rico f.\*

## la política de la administración carter frente al conflicto árabe-israelí

En marzo de 1979, la firma del tratado de paz entre Egipto e Israel, sería presentado por la Administración Carter frente a la opinión pública norteamericana como el máximo logro alcanzado en materia de política exterior. Sin embargo, el análisis retrospectivo (marcado, paradójicamente, por la aplastante derrota electoral sufrida por el Presidente en funciones, así como por la profunda etapa de inestabilidad por la que atraviesa el Oriente Medio) del proceso que globalmente ha pasado a ser identificado bajo la denominación de **Camp David**, permite establecer las profundas limitaciones que caracterizan a estos acuerdos. La principal de ellas gira en torno a la irresolución del futuro de los territorios palestinos ocupados por Israel, cuestión que desde la guerra de 1967 constituye el factor principal para un hipotético acuerdo de paz árabe-israelí. Esta situación hace difícil el pensar que los resultados de **Camp David** alcanzados hasta el término de la Administración Carter, representen, en efecto, un paso adelante para lograr un mayor grado de estabilidad en la región. Después del fracaso de Carter por obtener el apoyo de los gobiernos árabes —incluyendo a los más moderados entre ellos, como es el caso de

\* Arturo Borja T. y Carlos Rico F. son, respectivamente, investigador asociado y catedrático investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). El presente artículo es, en gran medida, el resultado del regular seguimiento de la política norteamericana hacia Medio Oriente que los autores realizaron entre 1976 y 1980 en distintos números de la carta mensual **Estados Unidos perspectiva latinoamericana**, publicada por el Instituto de Estudios de Estados Unidos del CIDE.

Arabia Saudita— el proceso se ha visto reducido, de esta manera, a un simple ejercicio bilateral entre Egipto e Israel.

Éste es el conjunto de temas que se analizan en el presente ensayo; primero, intentamos describir las iniciativas originales de Carter frente a la región, las cuales buscaban revivir la Conferencia de Ginebra como foro negociador para alcanzar la paz árabe-israelí. Posteriormente veremos cómo, a raíz de la sorpresiva visita del presidente egipcio, Anwar Sadat, a Jerusalén, la política norteamericana daría un importante giro hacia una fórmula que, además de no haber conseguido, finalmente, el apoyo árabe, no contemplaba la participación soviética en las negociaciones. En la revisión que hacemos del contenido y las implicaciones de los documentos de **Camp David**, intentaremos resaltar aquellos aspectos que, a nuestro juicio, constituyen los principales obstáculos tanto para que el proceso redunde en una verdadera paz global en la región, como para que sea apoyado por las otras partes involucradas en el conflicto. En la parte final del trabajo, haremos un esfuerzo por indicar, brevemente, las perspectivas que se abren ante la nueva administración norteamericana que enfrentará, en los primeros meses, una de las etapas de mayor inestabilidad en la región y el actual **impasse** en el que se encuentran las negociaciones entre Egipto e Israel.

### De Ginebra a Camp David

En el análisis de los intereses norteamericanos en Medio Oriente, en los últimos años, dos temas aparecen indisolublemente relacionados: la garantía del aprovisionamiento petrolero para occidente y el logro de un acuerdo de paz entre Israel y sus vecinos árabes. Esto ha sido así, a partir del boicot petrolero contra Estados Unidos, decretado a finales de 1973, por los países árabes exportadores. Estos acontecimientos determinarán —junto con las elevaciones de los precios que se han registrado desde entonces— una revaluación total del papel desempeñado por las exportaciones petroleras para las economías occidentales. Como resultado de estos cambios en la percepción estratégica, la región, en general, ha pasado a ocupar un lugar central dentro del esquema diplomático norteamericano. Así, Estados Unidos ha buscado presentarse, desde entonces, como sólo un mediador en el conflicto árabe-israelí, antes que como el principal aliado del Estado judío en el exterior.

En este contexto, la premisa básica que ha manejado Washington en la búsqueda de soluciones entre los árabes y los judíos, ha sido la de lograr la firma de un acuerdo de paz que redunde en una

mayor estabilidad en la zona, prerequisite fundamental para garantizar una mayor seguridad en el aprovisionamiento de hidrocarburos para la economía norteamericana, Europa Occidental y Japón.<sup>1</sup> Si bien este ha constituido el objetivo central tanto de las administraciones Nixon –a partir de 1973– y Ford, como del presidente Carter, los medios a los que se ha recurrido para tratar de alcanzarlo, –al igual que la situación en la región–, han sido diferentes.

Como resultado del enfrentamiento armado de octubre de 1973, dentro del marco de las Naciones Unidas, se convocó a la Conferencia de Paz de Ginebra. En ella se prevenían, además de la participación de Egipto, Jordania, Líbano y Siria, los países árabes del frente, e Israel; la de una delegación soviética y una norteamericana, lo cual teóricamente, otorgaría un carácter global y duradero a la paz que se alcanzaría. No obstante, ante la magnitud de las diferencias expresadas –principalmente en torno al problema palestino–, la conferencia sería suspendida, sin haber alcanzado éxito en ese mismo año.

Esta imposibilidad de llegar, en una sola instancia, a una paz global, sería precisamente, el argumento manejado por el entonces secretario de estado norteamericano, Henry Kissinger, como justificación de su política de “paso por paso” frente al conflicto. Dentro de este marco, en el cual no se contemplaba la participación soviética, se firmarían entre Egipto e Israel dos acuerdos parciales sobre las zonas ocupadas por este último en el desierto del Sinaí. A pesar de ello, la estrategia de Kissinger quedaría igualmente estancada al final de la presidencia de Gerald Ford, y plantearía a Washington la necesidad de intentar emprender caminos diferentes a los recorridos por Kissinger.

Así, durante la propia campaña presidencial norteamericana de 1976, fue particularmente claro que, independientemente de su resultado, el Medio Oriente seguiría ocupando un lugar de primera importancia dentro del diseño de la política exterior de los Estados Unidos.<sup>2</sup> La estrategia que seguiría Carter frente a la región bien puede ser dividida en dos grandes etapas. La primera, abarcaría de enero de 1977 –cuando toma posesión–, hasta septiembre de 1978, cuando se firma el “marco de paz” en la reunión de **Camp David**. Con este hecho se marcaría entonces el inicio de un segundo periodo en el que los esfuerzos norteamericanos se encaminarían

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado sobre las vinculaciones entre energéticos y la política exterior norteamericana en la etapa reciente puede consultarse **Estados Unidos perspectiva latinoamericana** vol. 5, núm. 3, marzo de 1980.

<sup>2</sup> Algunos materiales ilustrativos sobre los temas que Carter manejó en política exterior durante la campaña presidencial de 1976 aparecen en la sección de documentos de **Cuadernos Semestrales de Estados Unidos perspectiva latinoamericana** México, CIDE, núm. 1, abril de 1977.

para alcanzar los dos tratados de paz previstos en **Camp David**. A su vez, la primera de estas dos etapas (enero de 1977 a septiembre de 1978) puede ser mejor comprendida, analizando primero, los esfuerzos iniciales de Carter por revivir la Conferencia de Paz de Ginebra y, posteriormente, intentando describir la dinámica que las negociaciones adquieren a partir de la visita de Sadat a Jerusalén, en noviembre de 1977.

Durante los primeros meses de la administración Carter, pudieron apreciarse cambios importantes en la política norteamericana tanto con respecto al gobierno anterior, como en relación a la tradicional postura de Washington en la región. Desde un principio se estableció como objetivo primordial la reanudación de la Conferencia de Ginebra. El cambio más importante en la posición norteamericana, en esta etapa, era que entre los principales elementos que se consideraban indispensables para establecer una paz duradera, Washington aceptaría, por primera vez, la necesidad de crear una "patria" palestina. En este sentido, a pesar de lo ambiguo que resulta este planteamiento (al no hablar expresamente de un Estado Palestino independiente) representaba, no obstante, un cambio sustancial en la postura norteamericana. Asimismo, el Departamento de Estado pensaba que era necesario contar con el acuerdo de todos los países árabes y también, al menos, con la aceptación de la Unión Soviética. Estas primeras definiciones provocaron los conflictos con la comunidad judía norteamericana y se vieron acrecentadas cuando, en abril de 1977, diversos voceros de la Administración señalaron que ésta estaría dispuesta a tratar con la OLP con la sola condición de que la organización aceptara el derecho de Israel a existir como Estado, tal y como lo consigna la resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>3</sup>

Esta política inicial, en el sentido de presionar a árabes e israelíes con el fin de lograr concesiones que permitieran la reanudación de la Conferencia, se vería complicada con la elección, en mayo de 1977, de un nuevo gobierno israelí —encabezado por Begin— que se mostraba mucho menos conciliador y parecía más dispuesto a utilizar al **lobby** judío en el Congreso norteamericano para contrarrestar las presiones de Carter.

No obstante, en los meses siguientes a la elección israelí, se intensificó la campaña del gobierno de Carter por reanudar las negociaciones. En el curso de una gira del Secretario de Estado norteamericano, Cyrus Vance, Sadat propuso la creación de un grupo de trabajo compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores de Egipto, Siria, Jordania e Israel, con miras a preparar la

<sup>3</sup> Ver, Hedrick Smith, "U.S. Mideast Policy is not the Chaos it seems to be" en *The New York Times*, oct/9/1977, sección 4, pág. 1.

Conferencia. Pero esta iniciativa no fructificaría por las reacciones adversas que provocó. Siria sugirió la necesidad de llegar a Ginebra sin pasos intermedios y demandó la clarificación de las condiciones de la participación de la OLP. Esta organización, por su parte, hizo saber que, con algunas modificaciones, podría aceptar la resolución 242 de la ONU como base de negociación.<sup>4</sup> Sin embargo, el gobierno israelí reaccionó declarando que no estaba dispuesto, bajo ninguna circunstancia, a considerar a los miembros de la OLP como participantes en las negociaciones de paz.

El camino hacia Ginebra propuesto por los norteamericanos enfrentaría nuevos obstáculos cuando, el 11 de septiembre, el gabinete israelí aprobara el borrador de un plan de paz para Medio Oriente, en el cual se señalaba la posibilidad de entregar parte de los territorios ocupados en 1967, pero sólo en lo que se refiere a las alturas de Golán y, fundamentalmente, al desierto del Sinaí. Por otra parte, el plan propuesto reafirmaba la negativa a aceptar la creación de cualquier Estado palestino y las intenciones de conservar la Ribera Occidental, otorgando un cierto grado de autonomía a sus habitantes árabes.<sup>5</sup>

En este punto, ante la insuficiencia de las concesiones judías. Estados Unidos creyó adecuado aumentar sus presiones abriendo de nuevo la puerta a la participación soviética. De esta manera, a principios de octubre de 1977, se publicó un comunicado conjunto soviético-norteamericano en el que los co-presidentes de la Conferencia de Ginebra llamaban a una nueva reunión antes de que finalizara el año y establecían las bases sobre la que la misma debería realizarse. De éstas, las que más reflejaban el cambio gradual que se registraba en la posición norteamericana desde la llegada de Carter eran, primero la que señalaba que deberían participar en los trabajos de la Conferencia "representantes del pueblo palestino" y, en segundo término, la que establecía que la reunión debería asegurar "los derechos legítimos del pueblo palestino".<sup>6</sup>

La declaración daba también por supuesto el retiro israelí de los territorios ocupados en 1967 y señalaba que las dos superpoten-

<sup>4</sup> Aun cuando la OLP no hablaba abiertamente de reconocer a Israel, en 1977, en varias declaraciones Arafat dio a entender que aceptaría negociar con base en la Resolución 242 de la ONU (que reconoce el derecho a existir de todos los Estados de la región). Véase por ejemplo, la entrevista que le hizo *Time* el 21/marzo/1977, pág. 43, o el artículo de Mattivahu Peled, "Waiting for the PLO", en *The New York Times* 12 de marzo de 1977, pág. 23.

<sup>5</sup> "Israeli Cabinet approves Keeping West Bank", *Financial Times* 2 de sept. 1977, primera plana.

<sup>6</sup> El texto del Comunicado Conjunto USA-URSS de octubre de 1977 aparece en *Keesing's Contemporary Archives*, 25 de agosto 1978, pág. 29152.

cias garantizarían las nuevas fronteras que se establecieran. A pesar de las diferencias de interpretación que se presentaban —la URSS hablaba del establecimiento de un Estado palestino independiente, mientras que Estados Unidos se limitaba a mencionar la necesidad de establecer “patria” palestina— el que los dos co-presidentes de la Conferencia de Ginebra hubiesen podido definir un campo de acuerdo común para la reanudación, era un importante paso adelante. Así, resultaba sintomático, en este sentido, que Estados Unidos se comprometiera, en el mismo comunicado, a presionar a Israel para que aceptara la realización de la Conferencia sobre bases que hasta ese momento había rechazado. Los soviéticos, por su parte, se comprometían a conseguir de la OLP y los regímenes árabes más radicales, el reconocimiento formal de la existencia del Estado judío.

La reacción de las diversas partes en conflicto ante la declaración conjunta, que iba más allá de lo establecido en la resolución 242, reflejaba las posiciones que Carter debería enfrentar en el futuro. Para los países árabes, a pesar de algunos aspectos negativos —como la indefinición de los “legítimos derechos palestinos”, el que no se mencionara a la OLP como su único representante, ni se hablara expresamente de la creación de un Estado palestino independiente—, etcétera, el comunicado conjunto constituía, no obstante, una base de negociación adecuada. Israel, en cambio, lo considera inaceptable.

Este incierto panorama, caracterizado por la aparente voluntad de la administración demócrata por presionar al gobierno israelí, se veía bruscamente alterado por la iniciativa del presidente egipcio para visitar Israel.

### **Sadat en Jerusalén y la posición Norteamericana**

El viaje de Anwar Sadat a Jerusalén —el 20 de noviembre de 1977— introdujo, **de facto**, importantes cambios que afectarían la dinámica global de las relaciones en la región. El principal de estos elementos lo constituía el que, por primera vez, desde 1948, año en que surge el Estado judío, un gobierno árabe se mostraba dispuesto a otorgarle el reconocimiento oficial. Esto lo dio a entender claramente Sadat en su discurso ante el parlamento israelita: “Les damos la bienvenida entre nosotros con completa seguridad y garantía... aceptamos vivir con ustedes en paz permanente basada en la justicia”.<sup>7</sup> En el mismo discurso, Sadat reiteró los elementos centrales de la posición árabe (retirada de todos los

<sup>7</sup> El discurso pronunciado por Sadat ante la Knesset se puede consultar en *ibid.*, pág. 29155.

territorios ocupados en 1967, creación de un Estado palestino y participación palestina en las negociaciones de paz) y señaló explícitamente que su intención no era buscar un acuerdo por separado con Israel sino contribuir a una solución global del problema. De entre los planteamientos de su discurso resaltó el que no hubiese mencionado a la OLP al referirse a la necesidad de la representación palestina.

La respuesta del Primer Ministerio israelí a la exposición de Sadat no pareció muy alentadora. Los medios de prensa internacionales sólo rescataron como un elemento que mostraba la posibilidad de ciertos cambios de posición, la afirmación de Begin señalando que "todo estaba abierto a la negociación".<sup>8</sup>

Por su parte, Estados Unidos reaccionó con cierta reserva inicial ante la visita. A pesar de lo que sucedería después, la administración Carter se mostró recelosa ante la posibilidad de que la iniciativa condujera a un eventual acuerdo separado egipcio-israelí del cual, el consejero presidencial para la seguridad nacional, Brzezinski creía, en esos días, que "era poco probable que durase".<sup>9</sup> Posteriormente mucho se especuló en torno a si la iniciativa de Sadat tomó en verdad por sorpresa al gobierno norteamericano, o si éste la había sugerido. En realidad, a pesar de que Carter en declaraciones posteriores afirmaría que él había propuesto previamente en repetidas ocasiones el establecimiento de contactos directos entre los dos líderes, lo que resultó relevante, independientemente de estas especulaciones, es que, a partir del viaje de Sadat, la estrategia del Departamento de Estado en la solución del conflicto cambiaría sustancialmente.

El nuevo esquema que adoptaría Washington desde noviembre de 1977, en teoría no descartaba a la Conferencia de Ginebra como el foro más adecuado para una solución global del conflicto,<sup>10</sup> pero consideraba necesaria la implementación de algunos pasos previos que "facilitarían" el éxito de la misma. Brzezinski explicaba la nueva postura norteamericana haciendo alusión a la analogía de los "tres círculos concéntricos":<sup>11</sup> en el primero se ubicarían las negociaciones egipcio-israelíes, en las que Estados Unidos participa como observador invitado. En el segundo círculo concéntrico,

<sup>8</sup> *Ibid.*, pág. 29158.

<sup>9</sup> Véase *Estados Unidos perspectiva latinoamericana* vol. 3, núm. 2, febrero de 1978, pág. 15.

<sup>10</sup> Esto se fue haciendo menos claro conforme el proceso fue adquiriendo cada vez más, un carácter marcadamente bilateral, al punto que, cuando se llega finalmente a un acuerdo en *Camp David* y en las negociaciones posteriores, la posibilidad de reanudar la Conferencia de Ginebra no ha sido mencionada por ninguna de las 3 partes (Egipto, Israel y Estados Unidos).

<sup>11</sup> Ver *Estados Unidos perspectiva latinoamericana*, vol 3, núm. 2, febrero de 1978, pág. 16.

que dependería, en gran medida del éxito de lo previsto en el primero, estaba contemplada la obtención del apoyo para el proceso de paz de los gobiernos árabes más moderados, como Jordania y Arabia Saudita y de ser posible, los árabes palestinos menos radicales. En el tercer círculo se esperaba contar con la participación de Siria y la Unión Soviética. En esta última instancia, el supuesto teórico era que, ante el éxito en los otros dos círculos concéntricos, estos dos gobiernos se verían obligados a unirse al proceso o, en todo caso, tendrían que aceptar, a la larga, como **fait accompli** sus resultados.

Así, a la incierta reacción inicial de Washington siguió una activa campaña diplomática destinada a consolidar lo expresado por Brzezinski para los dos primeros de los "círculos concéntricos". Por un lado, se buscaba conseguir que las negociaciones bilaterales entre Egipto e Israel fueron adquiriendo su propio **momentum**, y, por el otro, se intentaba lograr el apoyo de los países árabes moderados para la posición de Sadat.

Sin embargo, en el segundo de estos dos temas, aún antes de que se llevara a cabo la visita, empezó a delinearse con claridad la postura de rechazo árabe —que prevalece hasta la actualidad— a la iniciativa egipcia. Por lo que hace a los regímenes moderados en Arabia Saudita y Jordania —que está directamente involucrado en el conflicto con Israel—, ni los repetidos viajes realizados por Vance al Medio Oriente en los meses siguientes, ni las pláticas del presidente Carter con el Rey Hussein en la gira que realizara por la región a fines de 1977, consiguieron su apoyo al proceso de negociaciones. Estos dos países, en cuyas manos está una parte considerable de las cartas en juego, adoptaron una posición inicial que puede ser descrita como de "neutralidad expectativa". Así, al mismo tiempo que esperaban de Sadat una demostración concreta de que su camino hacia la paz podría rendir dividendos sustanciales —en especial respecto a la cuestión palestina, que les afecta a ellos directamente—, intentaban a toda costa mantener abierto el mayor número de puertas a fin de lograr la reconstrucción de un grado considerable de solidaridad árabe y mantener dentro de límites tolerables la influencia política "radical" al interior de sus propios países. Los oficiales del gobierno norteamericano no ocultaron, desde estos momentos, el importante papel que en especial el régimen saudita podía desempeñar para alcanzar los objetivos planteados.

En cuanto al resto de los países árabes, prácticamente todos los considerados como "radicales", junto con la OLP, condenaron la iniciativa de Sadat y decidieron, en el mes de diciembre, la creación de un "frente de resistencia y confrontación" que incluía a Siria, Libia, Argelia, Yemen del Sur y la OLP. Estos gobiernos

acusaron a Sadat de haber traicionado la causa árabe y decidieron suspender las relaciones oficiales con Egipto<sup>12</sup> el rompimiento dependería del desarrollo de las negociaciones de éste con Israel-, al mismo tiempo que proponía un boicot económico a aquellas corporaciones egipcias que en el futuro establecieran relaciones con Israel. Asimismo, señalaron que el objetivo principal del posible acuerdo egipcio-israelí sería el “establecimiento de una alianza entre el enemigo y el actual régimen egipcio con el fin de liquidar la causa árabe y palestina y el desmembramiento de la nación árabe y la lesión de sus intereses nacionales”.<sup>13</sup>

A la luz de las profundas divisiones que entre los regímenes árabes se han manifestado recientemente –a partir del conflicto entre Irán e Irak–, resultaba significativo el rechazo de éste último al entonces recién creado “frente de resistencia y confrontación”, porque reflejaba la predominancia en la reunión de Trípoli, donde se decidió su creación, de la línea política propuesta por Siria y Libia.

Así, el que Sadat sólo hubiera conseguido el apoyo de los regímenes de Sudán, Omán y Somalia, países a los que no puede atribuirse un peso diplomático considerable en el mundo árabe, marcaba el inicio de la etapa de aislamiento egipcio que perdura hasta la actualidad. De igual forma, esta situación anunciaba el carácter bilateral (o trilateral si se incluye a los Estados Unidos) que iría adquiriendo el proceso de negociaciones iniciado a raíz del viaje del Presidente egipcio.

En lo que se refiere al otro campo de acción diplomática establecido por Washington en esta etapa, las negociaciones entre Egipto e Israel, desde noviembre de 1977 hasta septiembre de 1978 (mes en que se realizó la conferencia de **Camp David**), estuvo caracterizado por la celebración de numerosas entrevistas entre las dos partes –siempre con la presencia norteamericana– en las que, no obstante, nunca se llevó a un acuerdo sobre el contenido de una base de negociación que en realidad pudiera hacer pensar en la firma de un tratado.

De esta manera, en la reunión celebrada en Ismailia, Egipto, el 25 de diciembre de 1977, el primer ministro Begin presentaría un plan de paz al gobierno egipcio. Este no pareció muy distinto de aquél que había sido ya aprobado por el gabinete israelí en septiembre, ni de aquellos otros ya manejado por Israel desde 1967. Los puntos

<sup>12</sup> Egipto reaccionó ante los planteamientos aprobados en esta reunión celebrada en Trípoli rompiendo relaciones con los cinco países participantes y señaló a la OLP que, a pesar de que continuaba reconociéndola como el único representante del pueblo palestino, era necesario que cambiase de actitud a fin de poder participar en la negociación de paz de Medio Oriente.

<sup>13</sup> Las declaraciones aprobadas en la reunión de Trípoli pueden ser consultadas en *Le Monde*, 7 de diciembre 1977.

principales de esta propuesta era la retirada israelí de prácticamente todo el Sinaí y la creación de una entidad administrativamente autónoma en la Ribera Occidental y Gaza sobre la que el Estado judío mantendría, sin embargo, el control militar y político a través de un Consejo del que serían integrantes las autoridades jordanas y representantes palestinos. Respecto a Jerusalén, se reafirmaba el rechazo a una partición aunque se garantizaba el libre acceso a la administración de los lugares santos musulmanes y cristianos localizados en ella.<sup>14</sup>

El Departamento de Estado se negó a asumir como propio el plan israelí, aunque se le consideró adecuado para abrir las negociaciones. Solamente se hizo la sugerencia de algunos cambios en la presentación del **status** futuro de la Ribera Occidental puesto que se consideraba que el profundo nivel de detalle con que eran presentadas las propuestas dificultaría más su discusión.

Sin embargo, era obvio que el plan de Begin resultaba insuficiente para satisfacer las demandas del mundo árabe. En la forma en que la cuestión de la autonomía era planteada (que, como lo hicieran notar representantes palestinos, no ofrecía nada nuevo a lo que ya tenían en ese momento), Egipto no podía lograr el apoyo de otros gobiernos árabes, ni constituir una representación palestina alternativa a la OLP. Lo anterior sería confirmado por el rechazo total árabe al documento.

Esta atmósfera de desacuerdo prevalecería igualmente en las entrevistas realizadas en los primeros meses de 1978 (El Cairo y Jerusalén, en enero y, nuevamente El Cairo, en marzo del mismo año). Entre marzo y julio del mismo año a las profundas diferencias que existían en torno al futuro de los territorios palestinos, otro tema se añadiría para provocar la suspensión de las negociaciones: el problema de la vinculación que debería existir entre el hipotético tratado de paz bilateral entre Egipto e Israel y el establecimiento, en otro tratado, de las condiciones para una paz global en la región (en el que, de hecho, la misma cuestión palestina era el factor determinante), ya que de esta segunda instancia dependía la justificación egipcia frente al mundo árabe en el sentido de que no había firmado la paz por separado.

Por último, Washington, ante estos fracasos, realizó en el mes de julio un nuevo esfuerzo por dar vida al proceso de negociaciones (cuando ya algunas voces al interior de Estados Unidos volvían a señalar la necesidad de revivir los esfuerzos por reanudar la Conferencia de Ginebra), al convocar a una reunión entre Sadat, Begin y Vance en Leeds Castle, Gran Bretaña, en la que, no obstante, tampoco se consiguieron avances concretos.

Sería precisamente este desolador panorama el que llevaría a

<sup>14</sup> Ver *Time*, enero/9/1978, 4-6 pp.

Carter, confiando en su capacidad de influencia directa sobre las partes, a tomar la decisión de convocar a la reunión de **Camp David** Ante el **impasse** en el que había caído el proceso de negociaciones, el presidente norteamericano concebía esta reunión (que tendría lugar del 5 al 17 de septiembre) como un último esfuerzo por salvar el clima de cooperación surgido entre Israel y Egipto con la visita de Sadat a Jerusalén. Al convocar a esta reunión, Carter consideraba que, a pesar de las diferencias existentes, todos los elementos tendrían que ser, nuevamente, materia de negociación.<sup>15</sup>

El resultado que se alcanzó de esta reunión presentado por el gobierno norteamericano como un “marco de paz” para Medio Oriente, si bien, a nuestro juicio, ha estado muy lejos de constituir una verdadera paz global, sí ha establecido nuevos rumbos para la estrategia norteamericana frente a la región.

### La “pax americana”

El resultado de la conferencia de **Camp David**, aun cuando por razones que respondían más al juego político interno norteamericano fuera presentado como un gran éxito de los esfuerzos del presidente Carter, no significaba, en realidad, la firma de un tratado de paz entre Egipto e Israel. Lo que se negoció en esa ocasión fue el acuerdo sobre un “marco de referencia” en relación con los dos temas que se consideraban principales: La paz meramente bilateral entre Egipto e Israel, y los elementos que entrarían en la negociación para alcanzar una “paz global” (**comprehensive peace**) en la región.

En otros términos, en los documentos firmados al final de la **reunión de Camp David**<sup>16</sup> se establecían los elementos que constituirían las bases de negociación para que posteriormente se firmara, en primera instancia, un tratado de paz entre Egipto e Israel y, una vez alcanzado éste, partiendo del supuesto de que las otras partes en las que afecta directamente la irresolución del problema palestino aceptarían participar (en el documento se hace referencia a Jordania y a los mismos palestinos), se buscaría firmar un segundo tratado que reglamentaría el status legal de los territorios palestinos ocupados por Israel desde la guerra de 1967. A su vez, los

<sup>15</sup> Sobre las intenciones originales y justificación del gobierno norteamericano para convocar a la reunión de **Camp David** consúltese: **Department of State Bulletin**, vol. 78, núm. 2018, sept, 1978.

<sup>16</sup> El texto de los acuerdos de **Camp David** se encuentra en: **Ibid.**, vol. 78, núm. 2019, Octubre/1978.

norteamericanos confiaban en que una vez firmada la paz bilateral egipcio-israelí y solucionada la cuestión palestina, el siguiente paso sería la hipotética firma de tratados de paz bilaterales entre Israel y las otras partes del Conflicto (Jordania, Siria y Líbano), lo cual conduciría a una verdadera estabilidad en el Medio Oriente.

Asimismo, en los documentos firmados en **Camp David**, se establecían –en teoría– los plazos para que los dos tratados previstos se alcanzaran. De esta manera, se fijaba como primer paso la firma del tratado de paz bilateral, que debería efectuarse como máximo tres meses después de **Camp David**. El tratado que reglamentaría los territorios palestinos, por su parte, debería ser firmado en el plazo de un año después de que hubiese entrado en vigor el tratado de paz entre Egipto e Israel.

De esta manera, después de la aceptación del “marco de referencia” de **Camp David**, se presentaría un periodo de seis meses, que va de septiembre de 1978 a marzo de 1979 –cuando se firma por fin un tratado de paz entre Egipto e Israel– en el que el juego de las diferentes fuerzas que operan en el Medio Oriente se vería sustancialmente alterado. Los esfuerzos diplomáticos norteamericanos se concentraron, en este periodo, tanto en que el primero de los tratados contemplados fuera en efecto alcanzado, como en la búsqueda del apoyo árabe para el proceso de negociaciones. Sin embargo, el inesperado paralelismo entre estos esfuerzos norteamericanos y el derrumbe del régimen monárquico en Irán –considerado hasta entonces como el principal aliado norteamericano en el Golfo Pérsico– alteraría los supuestos estratégicos que Estados Unidos aplicaba en la región, lo cual significaba un obstáculo para la obtención del apoyo árabe en las negociaciones de paz. Como veremos más adelante esto se evidenciaría especialmente en el caso de Arabia Saudita.

### **El rechazo árabe y la importancia del régimen saudita**

Las primeras dificultades que enfrentó Carter en esta nueva etapa se derivaron del vencimiento del plazo preestablecido (17 de diciembre de 1978) para alcanzar el acuerdo de paz entre Egipto e Israel. En este sentido, aun cuando existía una base de entendimiento sobre las condiciones del regreso a Egipto del territorio ocupado por Israel en el Sinaí, las principales diferencias se registraban en torno a la vinculación que debería existir entre los dos tratados previstos en **Camp David**.

Así, ante el estancamiento en que habían caído las pláticas bilaterales, el mismo Presidente norteamericano se trasladaría a El Cairo y Jerusalén, a principios de marzo de 1979. Después de una

semana de negociaciones en las que resaltaron las presiones de los Estados Unidos a ambas partes, Carter anunciaría que todas las cuestiones pendientes entre Egipto e Israel habían sido finalmente resueltas, lográndose, por lo tanto, el concenso necesario para la firma de un tratado de paz. La ceremonia de firma tuvo lugar el 26 de marzo, en los jardines de la Casa Blanca.<sup>17</sup> El significado que el Presidente norteamericano atribuía a este acontecimiento, señalando, en términos generales, que equivalía al fin del clima de hostilidad que prevaleciera en la región por los últimos 30 años,<sup>18</sup> parecía, sin embargo, ante las reacciones de los países árabes, bastante alejado de haber conseguido sus objetivos últimos.

Bajo esta perspectiva, resulta difícil concebir alguna duda con respecto a que en los planes norteamericanos se confiaba que finalmente se obtendría el apoyo de los regímenes árabes moderados una vez alcanzado un tratado de paz entre Egipto e Israel.

El punto central de este esquema norteamericano lo ocupaba Arabia Saudita. El régimen monárquico había funcionado positivamente como aliado de facto de los Estados Unidos en la etapa posterior a la guerra de 1973, mientras que Washington había afirmado en repetidas ocasiones, que existía entre los dos países una "relación especial". En estos términos, además de que los sauditas se han convertido en su primer proveedor extranjero de hidrocarburos<sup>19</sup> —de haber mantenido, su gran capacidad de producción y la situación del mercado se los ha permitido, los precios internacionales del petróleo a niveles "asimilables" para las economías occidentales—<sup>20</sup> ellos son, actualmente, el segundo comprador de armamentos norteamericanos, después de Israel. El enorme potencial financiero que adquirieron a raíz de 1973, por otra parte, les concede una notable capacidad de influencia entre los gobiernos árabes moderados y, precisamente por ello, su apoyo

<sup>17</sup> El tratado firmado, que consta de un preámbulo, nueve artículos y tres anexos establece básicamente, los detalles técnicos y la programación para la gradual retirada israelí del desierto del Sinaí, que deberá completarse a los tres años de ratificado el tratado.

<sup>18</sup> Por ejemplo, en el discurso que pronunció Carter en la ceremonia de firma del tratado dijo: "Durante los pasados 30 años, Israel y Egipto han actuado para la guerra. Pero en los últimos 16 meses, estas dos grandes naciones han actuado para la paz. Hoy celebramos una victoria —no de una sangrienta campaña militar, sino de una inspiradora campaña de paz. **Department of State Bulletin**, vol. 79, núm. 2026, mayo, 1979, pág. 1.

<sup>19</sup> Ver **Estados Unidos perspectiva latinoamericana** vol. 5, núm. 11, nov. 1980, pág. 125.

<sup>20</sup> Esta situación fue particularmente clara durante el primer semestre de 1977 cuando, a raíz de la reunión de la OPEP de diciembre de 1976 (celebrada en Doha), se dio una división en la política de precios de esta organización. Arabia Saudita y los Emiratos Arabes Unidos decidieron aumentar el precio de su crudo en sólo 5 por ciento, en tanto que los 11 miembros restantes aplicaron un aumento del 10 por ciento. Ver *ibid.* vol. 4, núm. 2, febrero. 1979. pág. 17.

al tratado resultaba esencial a los ojos del gobierno norteamericano. Como muestra clara de esto basta recordar que en 1975, el programa saudita de ayuda exterior alcanzó los 5 mil 700 millones de dólares<sup>21</sup> y tuvo como destinatarios principales a los países árabes (entre los que Egipto fue el mayor receptor, con 1,100 millones aproximadamente), mientras que, para tener una idea más nítida de lo que esto representaba, para el mismo año, el total de ayuda exterior norteamericana que fue de 4 mil 900 millones,<sup>22</sup> era menor que el saudita.

Esto hacía que, una vez que Washington lograra la aprobación saudita para el proceso iniciado en **Camp David**, se obtendría, a su vez, en la óptica del proyecto norteamericano, el apoyo de los pequeños Estados de la región cuya política exterior está supeditada en gran medida a la de Arabia Saudita: los Emiratos Arabes Unidos, Qatar, Kuwait (los tres importantes productores de petróleo dentro de la OPEP) y la República Árabe de Yemen, y hubiera tenido una gran influencia en la posición de Jordania —cuya participación directa se contemplaba, dentro del “marco de paz”, en el segundo tratado.

En este punto del análisis, para entender mejor el “sorpresivo” rechazo saudita a **Camp David**, vale la pena revisar algunos elementos que ilustran cómo esta posición estuvo directamente vinculada con una menor confiabilidad en el esquema de seguridad norteamericano para la región durante la presidencia de Carter.

Una breve retrospectiva de lo sucedido en los últimos años puede ayudar a entender el cambio de percepción saudita. En este planteamiento, Irán aparece sólo como la última cuenta del rosario. Para la política exterior saudita, el anticomunismo ocupa un papel central, si a ello aunamos las consideraciones energéticas, tendremos los dos elementos principales sobre los que se ha establecido una estrecha convergencia entre el esquema diplomático saudita y el norteamericano.

El afán de contener el “avance soviético” ha llevado a los sauditas a brindar no sólo apoyo financiero, sino incluso, en algunas ocasiones, apoyo directo a Estados amenazados por movimientos revolucionarios, presentándose invariablemente como aliado de los Estados Unidos y los “valores occidentales”. Así, entre los gobiernos o movimientos que han recibido ayuda de Arabia Saudita para contener el “avance soviético”, pueden enumerarse, entre otros: Sudán, Yemen del Norte, Omán, Somalia, Zaire, los movimientos independentistas de Eritrea, etcétera.

<sup>21</sup> “La puissance Financiere de L’Arabie Séoudite”, **Problemes Economiques** núm. 1 567, abril 1978, pág. 12.

<sup>22</sup> **Ibidem.**

A pesar de ello, el esquema de seguridad norteamericano —dentro del cual se incluye a los sauditas— parece no haber funcionado con eficiencia en el periodo reciente: después de la derrota en Vietnam, los “comunistas” (empleando la denominación bajo la que agrupan a muy diversas fuerzas los oficiales del gobierno saudita) continuarán avanzando en Angola, Mozambique, Etiopía, Afganistán, y la República Democrática de Yemen. Habría que añadir a todo esto, además, los problemas creados por fuerzas identificadas con el “comunismo” en Zaire Sudán y Omán, donde los gobiernos establecidos se han visto amenazados recientemente. Por último no debe olvidarse la política intervencionista que, a los ojos de los sauditas, han seguido en el mismo Oriente Medio, gobiernos que se presentan como socialistas, como es el caso de Libia. Sin embargo, esta serie de acontecimientos debe haber levantado dudas en Riad acerca de la operatividad real del esquema de seguridad norteamericano.

En este contexto, lo más significativo vendría después de la conferencia de **Camp David**, cuando se registra la fase final de la caída de la monarquía iraní. Esto resulta más ilustrativo si se recuerda que el régimen saudita no ocultó, desde el inicio de las manifestaciones en contra del Sha su abierto apoyo al gobierno del mismo y su confianza en que lograría mantenerse en el poder. Esto fue así a pesar del riesgo que al interior implicaba codenar una rebelión que se basaba principalmente en argumentos islámicos para un gobierno que, como el saudita ha manejado tradicionalmente consideraciones religiosas para su legitimación. El ministro de defensa saudita, Ibn Abdul Aziz, declaró por ejemplo, en agosto de 1978, que los acontecimientos de Irán eran una amenaza para toda la región y, después de señalar al “comunismo internacional” como el causante de esos problemas, afirmaba que los países árabes deberían apoyar el gobierno del Sha.<sup>23</sup> Resulta claro que cuando el Ministro saudita hablaba de la importancia de Irán para la región, asumía también la importancia estratégica de este país para los Estados Unidos y el primer plano que se le otorgaba dentro del esquema de seguridad regional norteamericano. Para el razonamiento saudita, el régimen del Sha desempeñaba un papel tan importante en el nivel económico y estratégico que los Estados Unidos como su aliado, difícilmente permitiría la caída del gobierno.

A pesar de ello, justo cuando Estados Unidos buscaba obtener el apoyo saudita para las negociaciones de paz, en el periodo que va de la Conferencia de **Camp David** a la consecución del tratado de paz entre Egipto e Israel, ante el estupor de los sauditas, el régimen del Sha se esfumaría por completo. Para mayor sorpresa del

<sup>23</sup> **Le Monde**, agosto/25/1978, primera plana.

gobierno saudita, la Administración Carter, antes que sugerir cualquier intervención, parecía haber sido sorprendida por los acontecimientos. Como si todo esto no hubiera resultado suficiente, en la misma etapa (fines de 1978-principios de 1979), el gobierno norteamericano anunció el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China,<sup>24</sup> lo cual no representaba en sí —tomando en cuenta las características de la política exterior China en los últimos años— algo negativo para los sauditas. Lo que en definitiva no pasó inadvertido en Riad era lo que se calificaba como el “abandono” de la Administración Carter al régimen de Taiwán por la abrogación del tratado de defensa que Estados Unidos había firmado en los años de la “guerra fría”.<sup>25</sup> No parece sorprender, entonces, que la saudita sea una de las pocas representaciones diplomáticas que seguirían funcionando en Taipei después del rompimiento norteamericano.

Estos elementos parecen constituir el fundamento principal de las claras diferencias que se presentaron entre Arabia Saudita y los Estados Unidos durante los dos años que restaban al periodo presidencial de Carter. A pesar de que esta situación se ha manifestado de muy diversas maneras (la especulación en torno al establecimiento de lazos diplomáticos entre Riad y Moscú; la negativa saudita al establecimiento de bases militares norteamericanas en su territorio; las críticas a Carter por su reacción ante la crisis que se desató, a principios de marzo de 1979, entre la República Árabe de Yemen y la República Democrática de Yemen; etcétera, la que mejor ilustró la posición saudita frente a las negociaciones de paz fue la cancelación de la visita oficial del Príncipe Fahd a Washington, programada para los primeros días de marzo de 1979. La representación saudita en esa ciudad desmentiría la versión de la Casa Blanca la cual afirmaba que la cancelación era resultado de problemas de salud del Príncipe, explicando que la causa real era que la visita en ese periodo podría interpretarse como un gesto de apoyo a las negociaciones de paz, a las que se oponía el gobierno saudita.<sup>26</sup>

No obstante, una vez que Carter había conseguido el concenso necesario entre los gobiernos de Israel y Egipto para firmar un tratado de paz, decidió realizar un último esfuerzo diplomático por

<sup>24</sup> El comunicado por el que Carter dio a conocer el establecimiento de relaciones con la República Popular China fue hecho público el 15 de diciembre de 1978. El reconocimiento diplomático mutuo entraría en vigor a partir del 1 de enero de 1979.

<sup>25</sup> Un artículo que habla de la reacción saudita ante el rompimiento norteamericano con Taiwán es el de Karen Elliot, “The Anger in Saudi Arabia”, en **Wall Street Journal**, 11 de junio de 1979, pág. 14.

<sup>26</sup> “No More Talk of a Special Relationship, the Shittish Saudis” en **The New Republic**, Marzo/17/1979, pág. 8.

obtener el apoyo saudita. Así, unos días antes de la “firma de la paz”, en Washington, salió con ese objetivo una misión norteamericana hacia Arabia Saudita y Jordania. Zbigniew Brzezinski, que encabezó la misión, si bien al regreso no habló de haber conseguido que los sauditas y Jordania se unieran activamente al “proceso de paz”, afirmó que los dos gobiernos le habían asegurado su cooperación con la diplomacia norteamericana en el área. Aunque la Casa Blanca no informó con mayor claridad acerca de los resultados, se declaró confiada en que, al menos, los sauditas no participarían en los intentos por bloquear los tratados.<sup>27</sup>

Sin embargo, hasta el final de la Administración Carter la respuesta árabe al tratado ha sido hostil. Los países árabes la Liga Árabe en Bagdad, a principios de noviembre de 1978, para definir la posición oficial de la misma frente a los acuerdos de **Camp David**. El resultado de esta reunión fue el rechazo unánime al “marco de paz” norteamericana y la amenaza de aplicación de sanciones económicas y diplomáticas a Egipto en caso de que, en esos términos, firmara finalmente la paz con Israel. De esta manera, ante la firma del tratado, la Liga Árabe se reuniría nuevamente en Bagdad, a finales de marzo de 1979 y aprobaría la aplicación de sanciones concretas a Egipto<sup>28</sup> y el rechazo total al “proceso de paz”. Ante la aparente sorpresa de los norteamericanos, aun cuando en la primera de estas reuniones los sauditas habían presentado ciertas reservas ante los planteamientos de los “radicales”,<sup>29</sup> en la segunda de ellas, los habían apoyado abiertamente y votarían a favor.

## **La Imposibilidad de alcanzar el Segundo Tratado**

Desde que se publicaran las propuestas del “marco de Paz” de **Camp David** en lo referente al futuro estatus de la Ribera

<sup>27</sup> Sobre los resultados del viaje de Z. Brzezinski, véase: **Le Monde** de marzo/20/1979, primera plana y de 25-26 de marzo de 1979, pág. 3.

<sup>28</sup> Las sanciones aprobadas en Bagdad consistían en el rompimiento diplomático con el régimen de Sadat, el retiro de El Cairo de la sede de la Liga Árabe y la exclusión egipcia de la misma. Por lo que respecta a las sanciones de tipo económico éstas consisten en la suspensión de toda ayuda de este tipo otorgada por los países árabes, interrupción de las relaciones comerciales y suspensión de las inversiones para crear una industria militar árabe y desarrollar diversas ramas industriales, proyectos que estaban siendo financiados por la Organización del Golfo para el Desarrollo de Egipto.

<sup>29</sup> En la primera de estas dos reuniones celebradas en Bagdad, Arabia Saudita había recordado constantemente que el objetivo de la reunión no era condenar y aislar a Egipto, sino mantener la unión entre los países árabes. De hecho, en esa ocasión se debió básicamente a las presiones sauditas para que se decidiese que las sanciones aprobadas no fueran aplicadas de inmediato, sino sólo en el caso de que Egipto llegara a concluir finalmente un tratado de paz con Israel, como lo hizo meses más tarde.

Occidental del Jordán y la Franja de Gaza (tema sobre el que debería firmar el segundo de los tratados previstos y que, a su vez, debería, en teoría, abrir el camino para una “verdadera paz global”), tanto los medios de difusión internacionales como los gobiernos árabes no dudaron en señalar que, ante la prevalescencia de sus proposiciones en los puntos más importantes, el gobierno israelita había obtenido una victoria diplomática a costa de Sadat.

El “marco de paz” pronosticaba que el tratado que se alcanzara iba a conducir a la realización de elecciones libres en las que los palestinos elegirían sus propias autoridades. En caso que éstas finalmente tuvieran lugar, este estatus se prolongaría por un espacio de 5 años, cuando se celebraran nuevas negociaciones entre las partes involucradas para definir el régimen definitivo de los territorios. Así, tal y como lo había propuesto Israel, no se hacía ninguna declaración de intenciones con respecto a la creación de un Estado palestino independiente, y sólo se habla, en términos demasiado generales de “plena autonomía” para los palestinos.<sup>30</sup> En la práctica, esto equivale a posponer la solución del problema central del conflicto árabe-israelí –tal y como hasta el momento ha sucedido– para poder firmar la paz bilateral entre Egipto e Israel.<sup>31</sup>

Pero además de las claras limitaciones que el acuerdo refleja con respecto al futuro de Gaza y Cisjordania, existen graves omisiones en relación con cuestiones que los otros países árabes consideran como condiciones indispensables para el logro de una paz global en la región. Entre estos puntos destacan: la cuestión del futuro del sector árabe de Jerusalén, ocupado por Israel desde 1967; el problema de los palestinos que viven refugiados en diversos países árabes (cuyo número es calculado por la ONU entre 2.5 y 3 millones de personas), los cuales difícilmente aceptarían regresar a Palestina bajo el régimen propuesto en los acuerdos; finalmente, el futuro del territorio sirio ocupado por Israel en 1967, en la región de Golán. Aun cuando supuestamente el “marco de paz” está

<sup>30</sup> Los acuerdos de **Camp David** dicen textualmente al respecto: “... debería haber acuerdos transitorios para la Ribera Occidental y Gaza por un periodo que no exceda de cinco años. Con el objeto de proveer plena autonomía a los habitantes, bajo esos acuerdos el gobierno militar israelí y su administración civil serán retirados tan pronto como una autoridad auto-gobernante haya sido electa libremente por los habitantes de estas áreas”, **Ibidem**.

<sup>31</sup> El que este segundo tratado no se haya firmado hasta la fecha y, no obstante, Sadat no haya detenido el proceso de normalización de relaciones con Israel –aún cuando en teoría la paz bilateral estaba condicionada a que se firmara el segundo tratado– parece confirmar los temores árabes en el sentido de que la iniciativa del Presidente egipcio desembocaría en la firma de un tratado de paz por separado.

abierto a la participación siria, este problema fundamental para Damasco no es ni siquiera mencionado.

Asimismo, dentro de lo estipulado en los acuerdos de **Camp David** se preveía que en las negociaciones que deberían conducir al tratado que en teoría regiría el futuro estatus de los territorios palestinos ocupados por Israel (que se abrieron a partir del 26 de mayo de 1979 y tenían supuestamente un año como plazo máximo) participarían además de este último, y Egipto aquellos países árabes del frente y “representantes del pueblo palestino” que aceptaran hacerlo. Este último punto se ha presentado también como uno de los blancos principales de las críticas. En el acuerdo no se menciona a la Organización para la Liberación de Palestina que, como ya lo mencionamos antes, es reconocido desde 1974 por los países árabes como la única representante legal del pueblo palestino. En este sentido, lo estipulado en **Camp David** representaba, en la óptica árabe, un paso atrás en la posición norteamericana, puesto que en 1977 Carter se había mostrado dispuesto a presionar al Estado judío para que aceptara a la OLP en la mesa de negociaciones.

Los acuerdos consideraban de hecho, la participación de los palestinos como una parte independiente en las negociaciones. Las cláusulas que hablan de ello establecen, primero, que el gobierno de Jordania sería invitado a participar y, segundo, que “Las delegaciones de Egipto y Jordania pueden incluir palestinos de la Ribera Occidental y de Gaza o, de acuerdo mutuo, a otros palestinos”.<sup>32</sup> Aun cuando, como puede observarse no se especificaba qué palestinos participarían al lado de las delegaciones egipcia y jordana, en diversas declaraciones se dejó entrever que se intentaría convencer a algunos de los alcaldes palestinos de las zonas ocupadas o, en su defecto, se buscaría a personalidades moderadas palestinas a quienes les sería reconocida la capacidad para negociar, obviamente, por Egipto, Israel y los Estados Unidos.

Así, desde antes que se iniciaran las negociaciones entre Egipto e Israel para el segundo tratado, se enfrentaba ya, en lo que se refiere a la representación palestina, un serio problema que debilitaría cualquier resultado que se alcanzara sobre Cisjordania y Gaza. Esto se complicaría aún más después de la aprobación, en la reunión de la Liga Árabe celebrada a fines de marzo en Bagdad, de una declaración en la que todos los países asistentes y la OLP se comprometían a no participar en la segunda fase de las negociaciones previstas en el “marco de paz” de **Camp David**.

Para la fecha de la firma de la paz entre Egipto e Israel, como ya se daba por hecho el rechazo jordano y palestino a participar en la segunda fase, Sadat y Begin, en una carta conjunta dirigida al

<sup>32</sup> Department of State Bulletin vol. 78, núm. 2019, pág. 8.

presidente Carter que sería añadida a los documentos anexos al tratado de paz bilateral, anticipaban el inicio de las negociaciones sobre Cisjordania y Gaza aún sin representación palestina ni jordana: "En el caso que Jordania decida no tomar parte en las negociaciones, las negociaciones se celebrarán entre Egipto e Israel".<sup>33</sup>

De esta manera, al declarar se oponían a participar en el proceso que se iniciaría en mayo de 1979, el gobierno jordano y la OLP (a quien los alcaldes palestinos de las zonas ocupadas reconocen también como único representante oficial del pueblo palestino), la segunda fase se vería condenada a lo que ha representado desde su inicio: una ronda de negociaciones en la que los gobiernos de Egipto, Israel y los Estados Unidos buscan definir el futuro de millones de palestinos que ni están representados ni aceptan de antemano cualquier deliberación de los negociadores. Mientras los palestinos no estén representados por una misión que tenga al menos el reconocimiento de los gobiernos árabes moderados, cualquier resolución que se tome no será aceptada y no contribuirá en absoluto a resolver el problema que desde 1967 constituye el punto central del conflicto árabe-israelí: la cuestión palestina.

A finales de mayo de 1979 se dieron a conocer oficialmente las propuestas israelistas sobre estos territorios para iniciar las negociaciones. Ellas hablaban de una autonomía restringida, de hecho, a la elección de autoridades por los palestinos. La jurisdicción sobre los territorios seguiría siendo israelita, además de reservarse este Estado terrenos públicos para continuar con su política de asentamientos judíos en la zona y con fines militares. Asimismo, de acuerdo con estas propuestas, Israel mantendría el control del agua y del suministro de electricidad y el derecho de combatir el terrorismo, la subversión y la violencia permanecería en manos de las fuerzas de seguridad israelitas.<sup>34</sup> En otras palabras, las autoridades palestinas que serían electas en el marco de "autonomía" estarían en la práctica, subordinadas al poder central del Estado de Israel.

La enorme distancia que separaba a estas propuestas de lo esperado por Sadat para pensar objetivamente en alcanzar un acuerdo en el curso de los siguientes 12 meses, hizo evidente que la extrema generalidad de lo acordado en **Camp David** permitía que sobre los mismos puntos se registraran interpretaciones contradictorias entre Egipto e Israel.

<sup>33</sup> El texto de dicha carta aparece en **Department of State Bulletin**. vol. 79, núm. 2026, mayo/1979, pág. 14.

<sup>34</sup> Para las propuestas israelitas de mayo de 1979 véase: "Egypt, Israel Trade Barbs au Autonomy Talks" en **Washington Post**. 12 de junio de 1979, pág. 14. o "As Israel Start Exodus from Sinai" en **U.S. News and World Report**. 11 de junio de 1979, pág. 37.

Así, mientras El Cairo hablaba de que el pueblo palestino sería quien después de los 5 años de “plena autonomía” decidiría su estatus definitivo, el gobierno de Begin reafirmaría en repetidas ocasiones la decisión de que “Israel no regresaría jamás e impediría que fuera creado un Estado palestino en Cisjordania”.<sup>35</sup> Aclarando de igual manera que en caso de que las negociaciones sobre el futuro de estos territorios no se concretaran en el plazo previsto, continuarían bajo el mismo régimen en que han estado desde 1967.

Partiendo de estas bases contradictorias, las negociaciones, a pesar de las pensiones del gobierno norteamericano a ambas partes, resultaron infructuosas. En este sentido, entre mayo de 1979 y febrero de 1980 se realizarían 10 rondas de negociaciones —nueve en diversas ciudades israelitas y egipcias y una en Londres—, algunas de ellas directamente entre Begin y Sadat, y otras en el nivel de diversos miembros de sus respectivos gabinetes. Aparte, en este mismo periodo el Departamento de Estado, a través de su embajador sin cartera para las negociaciones de paz, Robert Strauss,<sup>36</sup> desplegaría también intensos esfuerzos a través de numerosos comunicados y constantes entrevistas con ambos mandatarios. Ante la ausencia de resultados, para abril de 1980 —en medio de una difícil coyuntura electoral— el presidente Carter intentaría una “misión de salvamento” del proceso, realizando él personalmente, entrevistas con Sadat y Begin en la Casa Blanca. Pero, no obstante, la reanudación de las pláticas resultado de dichas entrevistas tampoco hizo posible que se firmara un tratado en el plazo originalmente previsto (que venciera el 26 de mayo de 1980).

Además de las diferencias egipcio-israelíes que no permitieron alcanzar un acuerdo —las cuales se delinieron desde las propuestas judías para iniciar las negociaciones—, el “éxito” tampoco se alcanzó en esta etapa debido, en gran medida, a la tensa atmósfera que propiciaron las diversas incursiones de tropas israelíes en el sur de Líbano y, sobre todo, la política del gobierno de Begin que autorizaba nuevos asentamientos judíos justo en los territorios cuyo futuro estatus, en teoría, se definiría en el tratado que se intentaba conseguir. De esta manera, la posición del Estado judío

<sup>35</sup> Un ejemplo en este sentido lo da la carta que Begin enviara a Sadat el 4 de agosto de 1980, a raíz de un nuevo rompimiento de las negociaciones. En ella, el Primer Ministro afirma que Judea y Samaria (Cisjordania), el Distrito de Gaza y las alturas de Golan “son legales y legítimos y son parte integral de nuestra seguridad nacional. Ninguno de ellos será jamás removido”. *Time*, 25 de agosto de 1980, pág.

<sup>36</sup> Robert Strauss fue designado para este puesto el 24 de abril de 1977 y posteriormente sería reemplazado por Sol Linowitz, quien ha permanecido en el mismo hasta el término de la Administración Carter.

resultaba contradictoria pues, aun cuando se mostraba dispuesto a continuar las negociaciones, al mismo tiempo, a través de su política de asentamientos en Cisjordania, confirmaba su voluntad anexionista frente a los territorios palestinos.

Esta postura de Begin sería todavía más perceptible en el último semestre de 1980. A pesar de los nuevos intentos norteamericanos por alcanzar un tratado –que hubiera resultado importantísimo para la campaña electoral de Carter–, la actitud adoptada por Tel Aviv manifestó su postura por “congelar” el proceso hasta que se resolvieran las elecciones norteamericanas. Son ilustrativas de esta decisión tanto la autorización de nuevos asentamientos en este periodo, como la aprobación en el parlamento israelí de la ley que declara “indivisible” a Jerusalén y lo convierte en “capital eterna” del país<sup>37</sup> y, por último la presentación de una iniciativa de ley que proponía la anexión oficial de los territorios sirios ocupados en Golán<sup>38</sup> (donde también se ha instrumentado una política de poblamiento israelí).

Sin embargo, si analizan los planteamientos sobre el conflicto árabe-israelí manejados en la campaña presidencial por Ronald Reagan, se entiende mejor la postura intransigente adoptada por Begin en la segunda mitad de 1980. En la plataforma electoral republicana, por ejemplo, las propuestas de política hacia el Medio Oriente parten del señalamiento de la Unión Soviética como el peligro principal que enfrenta una región caracterizada por su inestabilidad: “El objetivo soviético está claro; usar la sublevación y la amenaza de intervención militar para establecer una influencia que le permita controlar los Estados con ricos recursos en la región y a través de ello ganar un decisivo margen de negociación sobre las naciones occidentales y del Tercer Mundo que son vulnerables a la coerción económica”.<sup>39</sup> Dentro de este marco para la región, sobre Israel se dice que “La soberanía, seguridad e integridad de el Estado de Israel es un imperativo moral y sirve a los intereses estratégicos de los Estados Unidos... reconocemos totalmente la importancia estratégica de Israel y el papel disuasivo de sus fuerzas armadas en las ecuaciones militares del Medio Oriente y Este-Oeste”.<sup>40</sup>

Así, al hacer propuestas concretas sobre las negociaciones de paz, primero, se rechaza la participación de la OLP porque ella “no está de acuerdo con los intereses de largo plazo ni de Israel ni de los árabes-palestinos”.<sup>41</sup> Segundo, los republicanos creen que

<sup>37</sup> El Parlamento israelí aprobó dicha ley, por mayoría de 69 a 15 el 30 de julio de 1980.

<sup>38</sup> Ver *Le Monde* 30 de octubre de 1980.

<sup>39</sup> *Congressional Quarterly* 19 de julio de 1980, pág. 2053.

<sup>40</sup> *Ibidem.*

<sup>41</sup> *Ibidem.*

“Jerusalén debe permanecer como una ciudad no dividida con continuo y libre acceso a todos los lugares santos de todas las creencias”.<sup>42</sup> Y, finalmente, sobre el futuro de los territorios palestinos, la plataforma electoral republicana concuerda también con las posiciones que Begin ha defendido: “creemos que el establecimiento de un Estado palestino en la Ribera Occidental sería desestabilizador y dañino para el proceso de paz”.<sup>43</sup>

En este contexto, el Primer Ministro israelí pronosticaba, por un lado, que en caso que triunfara Reagan el 4 de noviembre Estados Unidos adoptaría una postura más conciliadora hacia Israel y las presiones para que éste haga concesiones para la firma de un segundo tratado serían mucho menores que las que hubiera ejercido la Administración Carter. Por otro lado, si se hubiera dado una reelección del Presidente en funciones, nada se habría perdido para la posición de Israel con el “conglomerado” temporal del proceso de negociaciones. Aun pensando que se les presionaría para hacer concesiones, éstas, en todo caso, no hubieran ido más allá de lo acordado en **Camp David**, lo cual difícilmente podría concebirse como desfavorable para el Estado judío.

## **EPILOGO**

### **Perspectivas para la Administración Republicana**

A mediados de diciembre de 1980 Ronald Reagan, como presidente electo, hizo saber que sus intenciones respecto al conflicto árabe-israelí serían —una vez que tomara posesión— continuar con las negociaciones para alcanzar el segundo tratado previsto dentro del “marco de paz” de **Camp David**.

Sin considerar las intenciones de Reagan, al intentar señalar las características que prevalecerán en su política regional, habría que partir señalando que el esquema delineado en **Camp David** difícilmente puede rendir mayores resultados que el tratado de paz firmado entre Egipto e Israel. Aun cuando las negociaciones promovidas por los Estados Unidos sobre el futuro de Cisjordania y Gaza alcancen o no —como sucede hasta el momento— algún acuerdo, caben pocas dudas respecto a que ello no equivaldría a terminar con el clima de hostilidades que ha prevalecido en la región en las últimas tres décadas.

De hecho, el proceso de negociaciones ha adquirido, en sus últimas fases, matices que caen en lo absurdo; sin el indispensable apoyo de los países árabes, Sadat, Begin y Carter —y ahora Reagan—

<sup>42</sup> **Ibidem.**

<sup>43</sup> **Ibidem.**

intentan resolver a través de la firma de un documento (sobre el cual, no obstante, existen serias diferencias entre ellos mismos) el futuro de millones de palestinos que libremente han optado por permanecer ajenos y rechazar de antemano toda deliberación que se alcance en esas negociaciones.

Frente a este panorama, el surgimiento de diversos elementos que han alterado radicalmente el contexto del Oriente Medio en la etapa reciente resultan de utilidad para tratar de intuir las direcciones que pueda adoptar, a mediano plazo, la política de la nueva administración norteamericana frente al conflicto árabe-israelí.

El primero de estos elementos es la precaria situación política en que se encuentra el actual gobierno israelí. La creciente oposición que enfrenta al anterior tanto la política económica de Begin como su posición "dura" sobre el problema palestino, hacen que los sondeos de opinión den por descontado el retorno al poder del partido laborista, encabezado por Shimon Perez. Esto debería suceder en octubre de 1981, aunque existen firmes posibilidades de que los laboristas provoquen —a través de un voto mayoritario de censura al gobierno de Begin en el parlamento— la anticipación de las elecciones. Este probable cambio en la dirección del Estado judío —anticipado o no— tendrá con seguridad importantes repercusiones en la situación general del conflicto árabe-israelí y en la misma posición norteamericana.

El partido laborista israelí preconiza una posición más flexible que Begin en cuanto al futuro de Cisjordania y Gaza. Ello lo hace más receptivo a los planteamientos manejados inicialmente por sectores progresistas —y que, en la coyuntura actual parecen contar con una más amplia base de respaldo entre la población judía—, en el sentido de que la única forma de alcanzar una paz perdurable, superar las enormes dificultades económicas que se derivan de los altos costos militares y evitar el creciente aislamiento internacional del Estado judío, sería el regreso de los territorios ocupados en 1967 y la aceptación de la libre determinación de su estatus por sus mismos habitantes. Esto no significa, en ningún sentido que el partido laborista haga suyos estos planteamientos, pero parece obvio que existiendo un gobierno encabezado por ellos es más factible que llegue a aceptar involucrarse en un proceso de negociación que parta de una base más cercana al planteamiento arriba mencionado (y por ello permita la incorporación de los palestinos y otros países árabes) que lo previsto en el "marco de paz" de **Camp David**.

Existen además otros elementos que pueden influir para que la política norteamericana se incline hacia esa fórmula distinta, en la que puedan ser incorporados otros países árabes. Entre ellos pueden señalarse la inestabilidad regional que ha surgido a raíz de

la guerra entre Irán e Irak, y los cambios registrados a últimas fechas en la posición diplomática de los países de la Comunidad Económica Europea.

En cuanto al primero de estos dos temas, como mostró la recién celebrada cumbre árabe de Amman<sup>44</sup> el conflicto irano-irakí ha provocado nuevas divisiones entre los países árabes, que habían mantenido una postura unánime de rechazo a **Camp David**. De esta manera, Reagan enfrentará en el periodo inicial un clima de inestabilidad y reformulamiento de alianzas en medio del cual aquellos gobiernos que han visto reducirse sus márgenes de seguridad —como es el caso, notablemente, de Arabia Saudita— estarían en mejor disposición de negociar con Israel para disminuir esta atmosfera de tensión. No obstante, como ellos mismos lo han reiterado en los dos últimos años, los acuerdos de **Camp David** no representan una base de negociación aceptable para árabes y palestinos, lo cual hace indispensable la redefinición de propuestas que permitan pensar objetivamente en un acuerdo.

El contenido de ese indispensable nuevo “paquete” tendrá que acercarse —o incluso podría derivarse de— las propuestas que han hecho al respecto los aliados europeos de los Estados Unidos. Esto nos lleva a abordar el segundo de los temas que mencionáramos líneas arriba. A mediados de junio de 1980, a pesar de la oposición de Carter, la Europa de los nueve emitió un comunicado en el que señalaba la urgente necesidad de la resolución del conflicto, para lo cual había que “reconocer los derechos legítimos del pueblo palestino” y que la OLP debería ocupar un lugar en las negociaciones.

Ante la inutilidad de los esfuerzos de Carter en el último semestre de 1980, la CFE ha continuado el diálogo con los países árabes, que aceptaron la propuesta europea y la consideran una base adecuada para iniciar las negociaciones. La OLP por su parte, adoptó la misma posición con algunas reservas.<sup>45</sup>

De esta manera, a nuestro juicio estos tres elementos (un cambio en el juego de las fuerzas políticas al interior de Israel, el clima de inestabilidad en la región y el cambio en la posición europea) pueden, en combinación, desempeñar un papel determinante para moldear la posición del nuevo gobierno norteamericano en la región. Si bien la política seguida por Carter durante el primer año de su administración llevó, a la larga, al abandono de la conferencia de Ginebra como objetivo principal de la política regional norteamericana, todo parece indicar que el primer año de Reagan tendrá el mismo significado para **Camp David**.

<sup>44</sup> La reunión tuvo lugar del 25 al 27 de noviembre de 1980 y por diferencias políticas no acudieron Siria, Libia, Líbano y la O.L.P. Ver, *Le Monde* noviembre/28/1980, pág. 6.

<sup>45</sup> Ver, *The New York Times* junio/15/1980, primera plana.