

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

CAMP DAVID 1978
ANÁLISIS DE UNA NEGOCIACIÓN
Alejandra Albizu

Rosario, julio-setiembre de 2008. Nº 93

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.(CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)

Dra. Miryam Colacrai (CONICET)

Dra. Gladys Lechini de Álvarez (CONICET)

Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR: **Prof. Celestino del Arenal**

Universidad Complutense de Madrid (España)

Prof. Juan Gabriel Tokatlian

Universidad de San Andrés (Argentina)

Prof. Jack Child

Prof. American University. Washington (EE.UU.)

Prof. Eduardo Ferrero Costa

Docente y Ex Embajador en la O.E.A. y EE.UU. (Perú)

Prof. Héctor Gros Espiell

Ex Canciller y Embajador en Francia (Uruguay)

Prof. Helio Jaguaribe

Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales
(Brasil)

Prof. Carlos Juan Moneta

Ex Secretario General del SELA (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini

FLACSO (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 671118/08

Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.

Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia

Publicación trimestral propiedad de Alfredo Bruno Bologna.

(abologna@unr.edu.ar)

Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar

Página web: www.cerir.com.ar

Traducciones: Laura Marsol

Edición: Bibliotecóloga Verónica Godoy

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE
ROSARIO (CERIR)

San Juan 4290

2000 ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

El **CERIR** es una institución sin fines de lucro dedicada al campo de la investigación y docencia en Relaciones Internacionales.

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del Programa, la publicación conjunta de la obra *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato"*, en 1994. En 1998 se publica *"La Política Exterior Argentina 1994/1997"* y en el 2001 el tomo III sobre *"La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?"*. En 2006 salió el Tomo IV que comprende dos volúmenes. El título de la obra es: *"La Política Exterior del gobierno de Kirchner"* editado conjuntamente con UNR Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

CAMP DAVID 1978: ANÁLISIS DE UNA NEGOCIACIÓN*

Alejandra Albizu**

Resumen

En el año 1978 se reunieron en Camp David, Estados Unidos, el Presidente de Egipto, Anwar al-Sadat, y el Primer Ministro de Israel, Menachem Begin, bajo los auspicios del Presidente Jimmy Carter, con el objetivo de negociar un tratado de paz que, entre otras cosas, llevara a los dos países a coexistir en paz y a establecer relaciones diplomáticas. Este trabajo analiza el proceso de negociación que llevó a la firma de los Acuerdos de Camp David a partir de la teoría de la negociación desarrollada por I. William Zartman y Maureen Berman, es decir, se presentan los actores que tomaron parte del mismo y se desarrollan las fases o etapas que lo componen: diagnóstico o prenegociación, formulación y detalles.

Palabras clave: Camp David – Medio Oriente – Proceso de negociación – Conflicto

CAMP DAVID 1978: ANALYSIS OF A NEGOTIATION*

Alejandra Albizu**

Abstract

In 1978 President Anwar al-Sadat of Egypt and Prime Minister Menachem Begin of Israel gathered in Camp David, United States of America, under the auspices of President Jimmy Carter. The goal was to negotiate a peace treaty that, among other things, would bring the two countries to a peaceful coexistence and to establish diplomatic relations. This work analyzes the negotiation process that lead to the Camp David Accords, that is, the actors that took part in that process are presented and its phases or stages, diagnosis or prenegotiation, formula, and details, are explained.

Keywords: Camp David – Middle East – Negotiation process - Conflict

Trabajo recibido el 29/09/08. Aceptado el 20/10/08

* Actualización de la tesina aprobada el 24 de octubre de 2007. Tutora: Licenciada Verónica Pérez Taffi.

** Licenciada en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. E-mail: alejandra_albizu@hotmail.com

CAMP DAVID 1978: ANÁLISIS DE UNA NEGOCIACIÓN

Alejandra Albizu Ontaneda

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. MARCO TEÓRICO.....	7
1. Fase de Diagnóstico o Prenegociación.....	7
2. Fase de Formulación	11
3. Fase de Detalles	14
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	20
III. CAMP DAVID 1978: ANÁLISIS DE UNA NEGOCIACIÓN.....	25
1. Actores	25
2. Fase de Diagnóstico	28
3. Fase de Formulación	32
4. Fase de Detalles	35
CONCLUSIÓN	42
BIBLIOGRAFÍA	45

INTRODUCCIÓN

Desde la creación del Estado de Israel en mayo de 1948, los conflictos en la región de Medio Oriente se acrecentaron. El estado judío no fue reconocido por ninguno de los países del mundo árabe, ya que dicho estado era considerado un país colonialista e invasor. Para recuperar los territorios palestinos en los que Israel se había establecido, la comunidad de países árabes se embarcó en distintas guerras durante las décadas de 1950, 1960 y 1970. Sin embargo, no obtuvieron éxito en sus empresas; por el contrario, Israel, gracias a su mayor capacidad militar, pudo apoderarse de diversas fracciones de territorio, especialmente durante la Guerra de los Seis Días.

Ante este escenario de conflicto, las potencias occidentales, principalmente los Estados Unidos y la Unión Soviética auspiciaron diversas conferencias de paz e intentaron mediar en numerosas negociaciones de paz entre Israel y los estados árabes de la región. Una de tales negociaciones de paz tuvo lugar en el año 1978, cuando el Presidente de la República Árabe de Egipto, Anwar al-Sadat, y el Primer Ministro de Israel, Menachem Begin, se reunieron en Camp David, Estados Unidos, bajo los auspicios del Presidente Jimmy Carter, con el objetivo de negociar un tratado de paz que, entre otras cosas, llevara a los dos países a coexistir en paz y a establecer relaciones diplomáticas.

Como se verá más adelante, estas negociaciones estuvieron precedidas por un período o fase de pre-negociación, llevado adelante durante 1977, período que, según las teorías de negociación, permite realizar, en la mayor parte de los casos, un aprendizaje tanto de uno mismo como de la contraparte y lleva a una mayor comunicación entre los interlocutores. Como señala Janice Gross Stein: “Un cambio hacia percepciones más precisas, imágenes más verídicas, mejor comunicación y una estructura co-operativa de problemas compartidos, aunque extraordinariamente difícil bajo cualquier circunstancia, es más factible que ocurra en la fluidez del proceso de prenegociación que en la mesa de negociaciones.”¹ Debido a este acercamiento, llevado a cabo sin el marco formal de una negociación como tal, el Presidente al-Sadat viajó a Jerusalén y el 19 de noviembre de 1977 pronunció un discurso en el Parlamento israelí o Knesset, hecho sin precedentes en la historia de las relaciones entre el mundo árabe e Israel. Tal gesto sentó las bases del proceso de paz antes mencionado, conocido como los Acuerdos de Camp David.

El proceso de negociación propiamente dicho, fue el resultado de la convergencia de varios factores, igualmente importantes. Las situaciones política y económica de Israel y Egipto condicionaron las estrategias y políticas de ambos gobiernos y los llevaron a intentar buscar una solución negociada al conflicto que mantenían. Por otra parte, tanto el Presidente al-Sadat como el Primer Ministro Begin, por diversos motivos, coincidían en su rechazo a la propuesta norteamericana de una nueva conferencia multilateral, la que contaba con el aval de la Unión Soviética, y preferían llevar adelante negociaciones de manera bilateral. A su vez, el Presidente

¹ Janice Gross Stein, *Getting to the Table; The Triggers, Stages, Functions, and Consequences of Prenegotiation*, p. 267; en *Getting to the Table, The Process of International Prenegotiation*, edited by Janice Gross Stein.

Carter se enfrentaba a presiones de los distintos grupos de poder dentro de Estados Unidos para lograr un acuerdo en el Medio Oriente, lo que sumado a su interés personal en conquistar un logro en política exterior para salvar su presidencia, lo llevaron a desistir de una ronda multilateral y a aceptar las condiciones de los líderes de Egipto e Israel respecto a una negociación bilateral. El proceso de negociación duró 13 días, y los encuentros entre las delegaciones egipcia e israelí no fueron muy frecuentes. Los miembros de cada delegación no compartían absolutamente nada, salvo durante las sesiones de negociación previamente establecidas y la delegación norteamericana cumplía la función de informar tanto a la delegación egipcia como a la israelí de las propuestas, concesiones y/o negativas de la contraparte.

Cabe señalar que este proceso de negociación se encontró al borde del fracaso, debido a las posiciones intransigentes de ambas partes, por lo que, encontrándose en el medio de esta situación, la diplomacia norteamericana se vio forzada a actuar para evitar el fin de dicho proceso.

El objetivo del presente trabajo consiste en contrastar la teoría de la negociación desarrollada por William Zartman y Maureen Berman en su libro *The Practical Negotiator* con un caso empírico como fueron los Acuerdos de Camp David. Para ello, en primer lugar, se expondrá el marco teórico que guiará el análisis de la negociación, dado por los autores antes mencionados. También serán utilizados escritos de William Zartman sobre la fase de prenegociación, particularmente el artículo *Prenegotiation: Phases and Functions*.² Asimismo, se expondrán los antecedentes histórico-políticos que llevaron a la realización de los mencionados Acuerdos; la coyuntura internacional de ese momento; los objetivos, tanto de máxima como de mínima, que las delegaciones llevaron a la mesa de negociaciones; las características de los sistemas políticos de cada actor y los juegos de doble nivel resultantes de las mismas, así como las características personales de los líderes, variables importantes a la hora de comprender el resultado de la negociación. Por otra parte, no se puede dejar de lado el rol que el gobierno de los Estados Unidos desempeñó como mediador en dicha negociación para lograr una cabal comprensión de todo el proceso.

² I. William Zartman y Maureen R. Berman, *The Practical Negotiator* (New Haven, Yale University Press, 1982); e I. William Zartman, *Prenegotiation: Phases and Functions*, en *Getting to the Table, The Process of International Prenegotiation*, edited by Janice Gross Stein (Paperback, 1989).

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

El proceso de negociación que culminó con los Acuerdos de Camp David en 1978 debe ser analizado dentro de un marco teórico que permita identificar las diversas fases de la negociación, así como sus características principales, y una cabal comprensión del mismo. Tal marco teórico lo encontramos en la teoría desarrollada por William Zartman y Maureen Berman en su libro "The Practical Negotiator", así como en los escritos de Zartman sobre la fase de prenegociación, particularmente el artículo "Prenegotiation: Phases and Functions". Con respecto a la mencionada fase de prenegociación, también tomaré en cuenta los aportes de Janice Gross Stein, quien analiza diversos casos en su escrito "Getting to the Table: The Triggers, Stages, Functions, and Consequences of Prenegotiation".³

Para los autores, la negociación es un proceso simétrico cuya principal función es transformar situaciones de suma-cero en acercamientos y soluciones positivas. La negociación, por tanto, permite que las partes se beneficien al cambiar las percepciones que las mismas tienen sobre un conflicto: "Las percepciones de suma-cero son características de un conflicto anterior al tema de las negociaciones; el secreto de la negociación es cambiar dicha percepción y, durante ese proceso, cambiar los dividendos por objetos que puedan usarse para beneficiar a ambas partes."

El modelo desarrollado por Zartman y Berman contempla tres etapas dentro del proceso de negociación, las que conllevan distintos tipos de problemas y comportamientos. Estas etapas se corresponden con categorías analíticas ya que, aunque identificables en la realidad, no pueden ser divididas claramente. Tales etapas son las siguientes: 1) etapa de diagnóstico o prenegociación, en la cual se lleva a cabo un diagnóstico de la situación y se decide intentar negociar con la contraparte; 2) etapa o fase de formulación: se trata de un período de tiempo en el cual las partes negocian una fórmula o definición del conflicto en términos tales que puedan llevar a una solución del mismo; 3) fase de detalles, en la que se negocian todos los detalles que aún sean puntos de disputa entre las partes, necesarios para poder implementar el acuerdo.

1. Fase de Diagnóstico o Prenegociación:

En primer lugar se debe definir el concepto de prenegociación. Esta fase es definida por William Zartman como el momento en que las partes consideran la negociación como una opción política, comunican sus intenciones a la contraparte y acuerdan o no llevar adelante dicho proceso de negociación: "La prenegociación comienza cuando una o más partes

³ Para esta parte del trabajo se tienen en cuenta los siguientes autores: I. William Zartman y Maureen R. Berman, *The Practical Negotiator* (New Haven, Yale University Press, 1982); I. William Zartman, *Prenegotiation: Phases and Functions*, en *Getting to the Table, The Process of International Prenegotiation*, edited by Janice Gross Stein (Paperback, 1989); y Janice Gross Stein: *Getting to the Table: The Triggers, Stages, Functions, and Consequences of Prenegotiation*, en *Getting to the Table, The Process of International Prenegotiation*, edited by Janice Gross Stein (Paperback, 1989).

considera a la negociación como una opción de política y comunica esta intención a las otras partes. Concluye cuando las partes acuerdan llevar adelante negociaciones formales (intercambio de propuestas diseñadas para arribar a un resultado aceptable para ambas partes en una situación de intereses interdependientes) o cuando una de ellas abandona la consideración de la negociación como opción.” Es decir, la prenegociación está dada por ese lapso de tiempo en el cual las partes deciden explorar *soluciones cooperativas multilaterales* y dejar de lado las *soluciones conflictivas unilaterales*, lapso en el cual buscan e intentan convencer a la contraparte de la posibilidad de encontrar alguna solución al conflicto y dejan de buscar *la* solución que les permita lograr todos los objetivos que se han propuesto, *la victoria inalcanzable*. Según el autor, existen diversos motivos por los que las partes deciden tomar la vía multilateral, o, de acuerdo con el caso, bilateral, para llegar a una solución negociada del conflicto; entre tales motivos podemos encontrar los siguientes: cuando no es posible utilizar la vía unilateral porque se encuentra *bloqueada* o es extremadamente costosa en comparación con una solución multilateral y/o cuando las partes perciben que la distribución del poder entre ellas se va desplazando hasta un punto de igualdad. Por lo tanto, la prenegociación permite que las partes examinen los costos y beneficios de las acciones unilaterales y de las soluciones negociadas y vayan modificando su accionar a lo largo de este período de tiempo. Cabe aclarar que estos cambios que se van produciendo en los actores no son inamovibles y pueden verse comprometidos a lo largo del proceso de negociación. Para William Zartman, estos cambios que se producen en los actores y que permiten que se sienten a negociar, deben ser reafirmados durante toda la negociación, ya que serán constantemente puestos a prueba.

Aunque esta fase es analizada generalmente fuera del proceso de negociación formal, es necesario aclarar que la prenegociación forma parte de dicho proceso de negociación. A su vez, se debe destacar la particular importancia de esta fase de diagnóstico, ya que permite que las partes se sienten a negociar: “La primera y clara respuesta que este volumen proporciona es que la prenegociación es necesaria. En cada uno de los casos de estudio, la prenegociación no es meramente una formulación de definiciones sino una fase preparatoria sin la cual la negociación no habría tenido lugar.” Sin embargo, Janice Gross Stein sostiene que es necesario distinguir la prenegociación de la negociación formal en sí, dado que es importante resaltar las diferencias analíticas entre ambas etapas: “La integración de la prenegociación en un modelo de negociación de fases puede diluir la distinción entre los dos procesos y enmascarar las importantes diferencias analíticas. Y, como se ha argumentado, para algunos de los participantes la negociación a veces no es el principal propósito de la prenegociación.”

Para Zartman, la fase de prenegociación tiene siete aspectos principales:

- 1) Riesgos: Todo proceso de negociación conlleva riesgos, generalmente muy altos, lo que puede conducir a las partes a optar por acciones unilaterales. La prenegociación define el alcance de los riesgos y hace que los mismos sean bajos, dado que se trata de un proceso informal. El intercambio de información reduce la incertidumbre y, por ende, el riesgo de futuras y eventuales concesiones. Y, por otra parte, si dicho

intercambio de información no satisface a las partes y las conversaciones no resultan como se esperaba, la prenegociación permite abandonar el proceso de negociación.

- 2) Costos: La fase de prenegociación permite evaluar y considerar los costos que conllevan las posibles concesiones que los actores realizarían, así como los que conllevaría la firma de un acuerdo o el fracaso de una negociación. Para poder llevar adelante una estimación de los costos y beneficios de una negociación formal es necesario tener en cuenta el *punto de seguridad*. Cuando las partes no han podido pasar dicho *punto de seguridad* quiere decir que los resultados de la negociación no resultan tan valiosos como los resultados de una acción unilateral, por lo que el *punto de seguridad* se puede definir como el momento en el que los actores consideran que las acciones unilaterales conllevan mayores beneficios. Para que los beneficios de una negociación superen a los costos de la misma, los actores deben poder superar tal *punto de seguridad*.
- 3) Reciprocidad⁴: Cuando una de las partes en una negociación hace concesiones, espera que la otra haga lo propio. Sin embargo, esto no siempre sucede, ya que los actores, debido a su temor a que la otra parte no retribuya las posibles concesiones, no están dispuestos a ceder terreno, lo cual puede llevar a las negociaciones al fracaso. El período dedicado a la prenegociación es el momento adecuado para crear confianza y convencer a la otra parte de la voluntad de realizar concesiones propias, así como de recabar información acerca de los puntos en que la otra parte estaría dispuesta a realizar concesiones.
- 4) Apoyo: La prenegociación permite a las partes estimar su nivel de apoyo interno o doméstico y, a su vez, ir consolidando dicho apoyo. Esto resulta importante debido a que es necesario lograr que la población vea a la negociación como la mejor opción posible y deje de lado alternativas unilaterales de suma cero, lo que implica cambiar la imagen pública del adversario y construir una coalición que esté de acuerdo con iniciar un proceso de negociación que permita el fin del conflicto en vez de la continuación del mismo.
- 5) Alternativas: Para William Zartman ésta resulta la función más importante de la fase de prenegociación. Se trata de convertir el problema en un asunto susceptible de ser negociado y solucionado, es decir, de inventar diversas definiciones del problema y elegir entre ellas, de inventar distintas maneras de manejar ese problema y elegir entre ellas y de establecer los parámetros y los límites necesarios para lograr una solución negociada; se trata de ir eliminando alternativas que implican mayores dificultades y costos hasta lograr algunas definiciones del problema y soluciones que puedan ser negociadas de una manera más profunda durante la negociación formal. En suma, la prenegociación debe establecer la agenda, eliminar los *issues*⁵ que no sean compatibles con la definición del problema y encontrar una solución que pueda ser apoyada en el frente interno.

⁴ El autor utiliza la palabra *recipitément*, la cual se define como la creencia en la reciprocidad.

⁵ A los efectos de este trabajo, *issue* es entendido como un asunto o tema susceptible de ser negociado por las partes.

- 6) Participantes: La prenegociación tiene como función, a su vez, la elección de los participantes en el proceso de negociación. La cantidad de participantes debe ser considerada cuidadosamente: un número limitado de actores puede llegar a encontrar una solución, pero la misma puede no ser duradera en el tiempo; de la misma manera, si las partes dejan de lado a un actor importante, puede que las mismas lleguen a un acuerdo, pero ello no supone que lleguen a una solución. Para lograr un acuerdo estable, Zartman sostiene que se debe implementar la táctica de *incrementar los participantes*, es decir, un grupo de participantes debe ponerse de acuerdo en negociar y luego expandir su membresía, coordinando la selección de nuevos participantes con sus definiciones del conflicto y selecciones de *issues*.
- 7) Puentes: Otra de las funciones de la prenegociación consiste en construir puentes que vayan del conflicto a la conciliación, cambiando las percepciones de los actores, su mentalidad, sus tácticas, niveles de aceptación y socios. La prenegociación establece mecanismos temporales para que los cambios puedan ocurrir, tales como la suspensión temporal del conflicto, lo que lleva a eliminar el peligro de una mala interpretación de las intenciones de la otra parte y la posibilidad de realizar actos unilaterales que pongan en peligro la solución negociada. Esta fase permite, a su vez, la construcción de confianza entre las partes, elemento necesario para lograr un acuerdo. Sin embargo, cabe aclarar que la confianza nunca es absoluta durante un proceso de negociación y las partes deben vigilarse mutuamente hasta el logro del acuerdo.⁶

William Zartman sostiene, por último, que la prenegociación consiste en evitar crisis: “La prenegociación es prevención de crisis. Mientras que a primera vista puede resultar poco claro si la crisis precede a la prenegociación o la prenegociación evita una crisis, se vuelve evidente que la única razón por la que una negociación seguiría a una crisis es que los seres humanos tienden a no estar de acuerdo sobre la realidad de una crisis inminente y solo cierran la puerta del establo después de que el caballo se ha desbocado.” Por su parte, Janice Gross Stein sostiene que la fase de prenegociación es importante en sí misma, independientemente del resultado de la negociación formal: “La prenegociación importa tanto cuando las partes se sientan a negociar como cuando no lo hacen. Importa porque el proceso provee significativas oportunidades de aprendizaje a los participantes, sobre sí mismos y sobre otros. Es importante porque permite a los participantes aprender sobre las precondiciones para y las posibilidades de tanto un acuerdo negociado como un manejo alternativo de su relación. Finalmente, y paradójicamente, la prenegociación importa incluso cuando el resultado del proceso de negociación no lo hace.”

⁶ Cabe señalar que Janice Gross Stein divide las funciones de la prenegociación en cuatro, a saber: límites, participantes, agenda y manejo de la política doméstica y de la construcción de coaliciones, en las que la autora sigue los mismos lineamientos planteados por Zartman.

2. Fase de Formulación:

Una vez que las partes están dispuestas a negociar, es decir, que cada una de ellas percibe que la otra tiene intenciones serias de embarcarse en un proceso de negociación, se dice que han alcanzado el *punto de madurez*. Dicho *punto de madurez* es el momento en el cual las partes ingresan en la segunda fase de todo el proceso, en la fase de formulación. En la práctica, no obstante, las partes pueden no alcanzar el *punto de madurez* simultáneamente y el mismo, por lo general, no corresponde a un momento formal en el curso de las conversaciones. Cabe aclarar que cuando se trata de negociaciones que se prolongan en el tiempo, las intenciones de cada parte de llegar a una solución del conflicto necesitan ser reafirmadas en varias oportunidades. Es decir, el *punto de madurez* debe ser reiterado y repetido en el tiempo. Existen dos formas de llegar a un acuerdo en una negociación, a saber: *la negociación deductiva y la negociación inductiva*. La primera consiste en establecer, en primer lugar, la fórmula o los principios generales del problema para pasar a discutir después los detalles particulares que permitirán implementar el acuerdo. Mediante la segunda, por el contrario, se intenta llegar a una fórmula a través del proceso de discusión de los detalles, de los términos específicos. “Una vez que las partes están convencidas acerca de la posibilidad de una resolución aceptable para ambas tienen dos maneras fundamentales de llegar a un acuerdo. Una de ellas es inductiva –armar el acuerdo gradualmente, construyéndolo principalmente a través del compromiso mutuo o de las concesiones intercambiadas sobre condiciones específicas. La otra es deductiva –establecer, en primer lugar, los principios generales, o fórmula, que controlan los temas susceptibles de solución, para luego resolver los detalles de implementación.” Para Zartman y Berman el mejor método para alcanzar un acuerdo en una negociación es el deductivo. Esto se debe a que los principios generales o fórmula ayudan a que la fase de detalles tenga una estructura más sólida y coherente. A su vez, la fórmula permite la búsqueda de soluciones y la proyección de una imagen positiva y creativa de la negociación en oposición a una imagen de compromiso y concesiones.

Sin embargo, las fases de fórmula y de detalles, como se mencionó anteriormente, no son compartimentos estancos y la una no lleva necesariamente a la otra. Cuando se opta por el método deductivo, no siempre se trata de una relación lineal, en la cual una vez acordada la fórmula se discuten los detalles de implementación. En ciertas ocasiones las partes no son capaces de llegar a una fórmula, por lo que optan por negociar algunos de los detalles para luego volver a la fase anterior. Zartman y Berman también explican que en algunas oportunidades el marco de principios puede estar implícito en una negociación, por lo que no necesita acordarse dentro de dicho proceso, y, en otras es explícito pero se encuentra fuera del mencionado proceso de negociación. Por lo tanto, la fórmula da sustento y seguridad al proceso, aunque se puede negociar sin ella.

Pero, *¿qué significa el concepto de fórmula?* La definición de fórmula en una negociación tiene tres elementos, las cuales son diferentes pero están relacionadas entre sí: “La fórmula se describe mejor como una percepción compartida o definición del conflicto que establece términos de intercambio, la estructura cognitiva de referentes para lograr una

solución o un criterio aplicable de justicia.” Es decir que la fórmula consiste en percepciones o definiciones comunes del conflicto (un conjunto de valores compartidos) que llevan a establecer los términos de intercambio, la estructura cognitiva de referentes, a los efectos de encontrar una solución y el criterio aplicable de justicia.

En primer lugar, las *percepciones* son generalmente definidas por las necesidades, los objetivos y las experiencias de cada parte en una negociación. Estos actores intentan comunicar sus *percepciones* a la contraparte, pero con frecuencia dan por sentado lo que necesita ser expresado y, por consiguiente, lo que entienden de los hechos nunca es transmitido a la mencionada contraparte. Los autores sostienen que, en la fase de prenegociación, las partes tratan de simplificar lo que entienden del conflicto y, a su vez, intentan comprender las *percepciones* y definiciones que los otros actores tienen de ese mismo conflicto. No obstante, cuando se trata de la fase de formulación, ésta situación se modifica, ya que las partes intentan encontrar una definición del problema que cumpla con los requerimientos de todos los involucrados y que, al mismo tiempo, permita encontrar una solución al mismo.

Durante esta etapa, la fórmula puede encontrarse fácilmente, permitiendo que otros elementos conflictivos de la negociación caigan dentro de ella y sean susceptibles de una solución, o puede resultar extremadamente complicada.

En suma, la importancia de la fórmula radica en que puede guiar a los actores hacia una negociación que contemple las demandas de todos los involucrados: “Lo que resulta significativo no es la palabra ‘fórmula’ sino si, en realidad, la propuesta abarca la esencia de las demandas de ambas partes y prueba ser útil al guiar a los negociadores al elaborar maneras detalladas de satisfacer dichas demandas.”

Por su parte, los *referentes conjuntos* también brindan sustento y significación a los puntos que se deben discutir en el marco de una negociación. Estos *referentes*, por lo general, deben ser integrados dentro de una estructura coherente que permita el acuerdo. A su vez, dichos *referentes* proveen la terminología que permitirá la definición conjunta de la situación y, por ende, la implementación de los detalles más específicos.

El tercer componente de la definición de fórmula, dada por Zartman y Berman, es el *criterio de justicia* o *idea de justicia*, el cual se refiere al conjunto de valores que otorgan significado al problema y a la solución del mismo: “El paquete coherente de referentes puede tratar sobre diversos tipos de valores que aportan sentido al problema y a su solución pero, en última instancia, puede referir a una idea de *justicia*.” Hacer explícito este *criterio de justicia* en una negociación no necesariamente contribuye a un acuerdo exitoso, pero los autores sostienen que es conveniente que las partes sepan de qué se trata y en qué momento lo están aplicando.

Existen cinco tipos de *criterio de justicia* y elegir uno de ellos ya constituye un avance dentro de una negociación:

- 1) Sustantivo o Parcial: Se trata de una *idea de justicia* subjetiva, ya que cada parte elige el criterio que conviene y brinda el mejor sustento a sus argumentos. Eventualmente

debe ser abandonado porque se trata de un *criterio* de suma cero que no permite traspasar el punto de seguridad, es decir, cada actor cree que el *criterio de justicia* sustantivo lo favorece. Por otro lado, puede suceder también que la justicia sustantiva represente principios imparciales que brinden una solución al conflicto, en cuyo caso deja de ser un *criterio* parcializado.

- 2) Procedimental o Imparcial: Este *criterio* también es conocido como *de justicia numérica* debido a que su función es partir en porciones cuantitativamente iguales el objeto en disputa. El inconveniente que esta *idea de justicia* presenta es que la calidad de las porciones puede ser distinta, lo cual llevaría, a su vez, a las partes a presentar sus objeciones al respecto.
- 3) De Equidad del Poder: Se trata de la *justicia* del poder, es decir, se otorga más en la negociación al actor que más poder ostenta. Dicho de otro modo, los beneficios son proporcionales a la cantidad de poder. “Esta es la justicia del poder, el derecho del poder o de otras cualidades. En las relaciones internacionales, así como en otros campos, el compartir no se da –y no se espera que así sea– sobre la base de una igualdad numérica sino sobre la base de una desigualdad adquirida.” Si las partes han decidido basar la fórmula de la negociación en este *criterio de justicia*, deberán decidir qué característica inherente al poder relativo de cada uno será la base de la equidad y luego discutir los detalles correspondientes.
- 4) Compensatorio: A diferencia del anterior, el *criterio de justicia* compensatorio estipula que el más débil es el que mayores beneficios merece. En otras palabras, se trata de dar más al que menos tiene con el objetivo de compensar esa falta de poder y así llegar a una solución adecuada del problema.
- 5) Sustractivo: Al utilizar este *criterio de justicia* las partes acuerdan que lo mejor es que el objeto en disputa quede indivisible y nadie obtenga beneficios de él. Así, la función de la *justicia sustractiva* es impedir la posesión de dicho objeto a todas las partes. Esto se debe a que, en la mayoría de los casos, los actores no pretenden poseer ese objeto, pero sí negárselo a la contraparte, por lo que prefieren lograr este tipo de compromiso. Cabe aclarar que hay casos en los que un mediador interviene en la disputa; esto sucede cuando las partes no van a lograr lo que se propusieron y no tienen intención de hacer ningún tipo de cesión a la contraparte. Esta situación es conocida como *situación de tablas*.

Zartmann y Berman señalan también que, además de las tres partes de la definición de fórmula examinadas supra, existen otras características que hacen a la importancia de tal concepto, a saber, *la relevancia y la comprensividad*, entre otras. “La fórmula debe dirigirse de manera natural hacia la disputa y debe cubrir la mayor cantidad de los puntos del conflicto posible. Exhaustividad no significa que la fórmula debe abarcar todas las partes del tema, sino que las partes relacionadas con la esencial naturaleza de las cuestiones más importantes deben ser incluidas en el acuerdo. Si el conflicto contiene una cuestión importante, la fórmula debe resolverla.” La fórmula también debe ser abarcativa y sacar a la luz todos los elementos que

forman parte de la disputa y, aunque las partes dejen algunos de esos elementos para una discusión a posteriori, deben reconocer que los mismos existen y que son parte del problema. Sin embargo, por otra parte, el núcleo duro del problema debe ser definido de forma acotada y en términos que permitan una solución negociada del mismo. A su vez, la mencionada fórmula debe contener principios de carácter universal, ya que ellos proporcionan el marco para la solución de una mayor cantidad de detalles y evitan que la negociación se vuelva incoherente y que la fórmula pierda sentido en el caso de necesitar ser reformulada, lo que da pie para la siguiente característica de la fórmula: debe ser flexible para poder ser reformulada si lo requieren las circunstancias, sin perder su integridad ni coherencia interna. No obstante, la misma debe ser irremplazable, es decir, una vez que los actores de la negociación han acordado una fórmula que represente sus intereses, la misma no debe ser reemplazada por otra. Dicha fórmula también debe ser equilibrada, lo que significa que no debe ser tan favorable para el que la propone, dado que podría ser rechazada, ni tampoco tan generosa con la contraparte, lo que generaría alguna sospecha sobre las intenciones del primero. Por lo tanto, la fórmula en todo proceso de negociación debe ser útil al mismo y si no, debe ser reformulada, pero no debe, tampoco, transformarse en un elemento más de disputa en el que las partes no estén dispuestas a ceder. Durante esta fase de formulación se deben discutir intereses y no las posiciones de las partes respecto al conflicto.

Sin embargo, puede suceder que la fórmula sea rechazada por la contraparte a pesar de haber seguido todos los lineamientos establecidos por la teoría. Los autores sostienen que, en algunas ocasiones, lo único que se puede hacer es tratar nuevamente, o sea utilizar el método de *prueba y error*: “Lamentablemente, *prueba y error* es aún la mejor manera de llegar a un acuerdo en base a una fórmula apropiada. Puede ser que una de las partes presente un esquema de acuerdo que sea exhaustivo, relevante, equilibrado, flexible y aparentemente irremplazable, y que la otra parte no lo acepte. Lo único que se puede hacer es volver a intentarlo.” Zartman y Berman señalan que para que una fórmula sea exitosa se debe, entre otras cosas, lograr que la otra parte la acepte, para lo cual es importante tener un sentido de oportunidad.

3. Fase de Detalles:

Una vez establecida la fórmula de la negociación, se puede dar inicio a la búsqueda de acuerdos con un mayor nivel de detalle. Esta fase de detalles constituye el tramo final de la negociación, aunque, al igual que en las etapas anteriores, no están definidos los límites entre una y otra; es, a su vez, la fase crucial de todo el proceso de negociación, ya que los acuerdos sobre los detalles y su implementación son la prueba de la viabilidad de la fórmula.

La etapa de negociación de los detalles se caracteriza por la atmósfera de hostilidad que usualmente se genera entre las partes, lo cual dificulta el desenvolvimiento de las discusiones. “Puesto que en la fase tres las partes ya no buscan, de una manera positiva y constructiva, un esquema amplio que contenga el conflicto, como lo hacían durante la fase dos. Ahora se trata de descubrir las implicaciones detalladas de la fórmula general, asegurándose de que la otra

parte implemente, honestamente, su parte de la fórmula y no altere el equilibrio logrado en la fórmula.”

Una de las funciones de esta etapa de la negociación es que las partes deben enviar algún tipo de señal a su contraparte a los efectos de lograr encontrar un punto de acuerdo. Para ello, se llevan adelante *movimientos*. Estos se conciben como en una partida de ajedrez, es decir, una parte realiza el primer *movimiento*; seguidamente, la contraparte responde también con un *movimiento* y la primera hace lo propio en respuesta y como continuación de su propio *movimiento*. También puede darse el caso de que los actores se vean en la necesidad de enviar señales a los grupos de apoyo de su propio país, para lo cual también resulta de utilidad recurrir a estos *movimientos*. Los mismos también incluyen los *no-movimientos*, es decir, una de las partes no realiza ningún tipo de acción para tratar de convencer a la otra parte de que no se harán más concesiones en un asunto en particular. En resumen, es a través de estos *movimientos* que los negociadores comunican y enseñan a la contraparte, aprendiendo de ella simultáneamente.

Con respecto a la comunicación, ésta es una constante a lo largo de todo el proceso de negociación. Las partes nunca dejan de comunicar información sobre sus posiciones respecto al conflicto; durante esta fase, en la que se discuten aspectos más precisos y detallados del problema, los negociadores deben seguir recolectando información sobre lo que la otra parte quiere, sobre lo que no quieren que la otra parte obtenga y sobre lo que están dispuestos a ceder, tratando de evitar que la última recabe, a su vez, información sobre sus intenciones. Esta estrategia es conocida como *bluff* y se puede utilizar con tres tipos de comunicación: 1) sobre el valor de las concesiones (se intenta convencer a la otra parte de la importancia de lo que se está cediendo y de demostrarle que lo que obtuvo no resulta valioso); 2) sobre el nivel de compromiso; y 3) sobre la realidad de la información que se divulga. Cabe aclarar, no obstante, que el *bluff* es una estrategia de excepción dentro de la negociación, ya que se espera que la regla sea la honestidad. Por otra parte, dicha estrategia resulta viable, debido a que, por regla general, la información resulta ambigua en el proceso de negociación. “El problema con engañar (*bluffing*) y no-engañar (*non-bluffing*) es que casi toda la información es inherentemente ambigua. Los engaños (*bluffs*) son posibles solamente porque pueden llegar a ser reales, las piezas de negociación pueden volverse, por sí mismas, en demandas comprometidas, y las ofertas rechazadas se convierten en ofertas aceptables cuando las posiciones mínimas de la última sesión no pudieron ser levantadas.” Otra estrategia de comunicación consiste en solicitar un mediador, lo que implica ponerse en las manos de un tercero imparcial. Al aceptar que intervenga un mediador en la negociación, las partes pueden mandar dos tipos de señales, a saber, que están dispuestas a seguir negociando y, por ende, que existen algunos puntos en los que todavía se puede ceder, o que no se pretende continuar con la negociación sino que se está convencido de que su posición será reivindicada por dicho mediador. Asimismo, las partes deben asegurar que comparten un mismo lenguaje, el que les permitirá transmitir en forma precisa información, valores y compromisos. No se debe olvidar que las formas son importantes también para poder leer correctamente los contenidos.

Los negociadores también aprenden de las posiciones y *movimientos* anteriores. Para ello se debe observar el comportamiento de la contraparte desde el primer momento de la negociación y así establecer un patrón de conducta y tratar de obtener el mejor resultado posible de la negociación. A su vez, las partes enseñan a través de los mencionados *movimientos*. Al responder a las acciones de los otros, los negociadores *castigan* y *premiar* tales acciones o demandan mayores concesiones al ver que sus anteriores demandas han sido cumplidas.

Es importante señalar que los negociadores deben tener en cuenta las circunstancias externas, así como el contexto en el que el proceso de negociación se está llevando a cabo, dado que, de no ser así, las acciones serían puramente mecánicas y los intereses de cada actor podrían verse perjudicados. “*El detalle finalmente elegido es la consecuencia del criterio que lo justifica, no a la inversa. De ahí se deduce, pues, que el objetivo principal al preparar los detalles es preparar su fundamento.* Si no se establecen razones o referentes, a los negociadores les quedan meros determinantes mecánicos, tales como dividir-la-diferencia, los que pueden resultar perjudiciales para sus intereses reales.”

Otro modo de negociar los detalles es realizar concesiones. Conceder en el marco de una negociación se refiere a entregar a la otra parte un poco o ceder en algunos puntos que son de interés para dicha parte, con el fin de cumplir en cierta medida con sus demandas y así poder lograr sus propios objetivos. Para poder negociar exitosamente en estos términos, los negociadores deben saber cuales son sus objetivos de mínima, es decir, lo mínimo que se está dispuesto a aceptar para no hacer fracasar las negociaciones. A su vez, muchos negociadores sostienen que la mejor estrategia a la hora de negociar los detalles es pedir a la otra parte mucho más de lo que uno espera recibir para, gradualmente, ir bajando las expectativas y lograr un acuerdo, es decir, implementar una *estrategia gradual*. No obstante, tales negociadores deben ser capaces de leer las señales para saber cuándo conviene implementar una estrategia cooperativa, una estrategia que cree un clima de confianza (las demandas iniciales serían razonables y se ofrecerían concesiones a la contraparte) y cuándo mostrarse duro y ofrecer muy poco en el proceso de negociación. Esta estrategia, por la que los actores, usualmente los que poseen mayor poder, se muestran duros para conceder y reticentes para aceptar pero a su vez son capaces de crear un clima de confianza, es conocida como *estrategia mixta de regateo*.

También existen otras formas de hacer concesiones cuando se están negociando los detalles, a saber: 1) *Estrategia tómelo o déjelo*, es decir, una de las partes hace una concesión a la otra sin dejar abierta la posibilidad de discutir sobre ese punto en particular; 2) *Estrategia del mediador*, lo que sucede cuando una de las partes asume el rol de mediador en la

negociación;⁷ y 3) *Curva de oferta inversamente proporcional a curva de demanda*, lo que significa que cuanto más se concede más se reduce la tasa de oferta de la otra parte⁸.

Parte de la complejidad de la fase de detalles reside en la agrupación, es decir, en cómo agruparlos para que la negociación no fracase. Dichos detalles pueden ser agrupados en un solo paquete, cuando la naturaleza de los mismos lo permita; no obstante, pueden existir algunos que no resistan un tratamiento de conjunto y, por ende, deben ser separados del grupo y tratados individualmente. Incluso, estos detalles *conflictivos* pueden necesitar ser pospuestos y tratados una vez que el resto haya sido acordado. Otros elementos complejos señalados por Zartman y Berman son *las amenazas y las promesas*: “Las amenazas estropean el ambiente y, a largo plazo, reducen la probabilidad de un acuerdo favorable a ambas partes. Generalmente, cuesta más implementar promesas que amenazas, ya que se trata, usualmente, de contingencias permanentes. Sin embargo, hasta el punto en que las amenazas tienden a ser más efectivas que las promesas, las primeras son útiles para obtener un acuerdo mínimo necesario, mientras que acuerdos más creativos son, más apropiadamente, materia de las promesas.”

Por otra parte, se debe distinguir entre *acuerdos precisos y acuerdos ambiguos*. Los autores señalan que la precisión es importante a la hora de negociar un acuerdo debido a que la ambigüedad puede hacer que el acuerdo sea problemático y no se implemente. Sin embargo, el concepto de *ambigüedad constructiva* puede resultar muy útil en el proceso de negociación. Eludir un detalle delicado o deliberadamente poner una palabra equivocada en el acuerdo pueden ser estrategias para salvar al mismo del fracaso. Es decir, la regla general para toda negociación debe ser la precisión, mientras que la ambigüedad, cuidadosamente utilizada, sólo debe ser la excepción a tal regla.

Cabe aclarar que los negociadores deben estar preparados para el *ritmo* de la negociación. Los procesos de negociación tienen una dinámica interna que genera largos períodos de tiempo sin que las partes hagan concesiones o ningún tipo de *movimiento*. Esto no significa que la negociación haya fracasado, sino que las partes están esperando que su contraparte se desgaste con la espera para así poder obtener mayores beneficios. Este *ritmo* de negociación marca también los momentos en los que se deben solucionar los detalles menores del acuerdo, los cuales dan muestra de la seriedad de las partes acerca de su voluntad de lograr una solución negociada del conflicto, y la fórmula. Por su parte, el *momentum* de la negociación es el punto en el tiempo en el cual las partes negocian el detalle más importante de todo el acuerdo, en el cual se soluciona el núcleo duro, el detalle más crucial de todo el proceso. Para Zartman y Berman, la solución de este núcleo duro es la prueba más importante que debe pasar toda negociación ya que si se logra el *momentum*, la

⁷ Esta estrategia sólo la pueden aplicar los actores poderosos, pero conlleva el peligro de parcializar la negociación. El actor más poderoso puede confundir esta táctica con una solución que lo favorezca y perjudique a las otras partes. Ver: I. William Zartman y Maureen R. Berman, *The Practical Negotiator*, pp. 174-175.

⁸ Para evitar esa situación, los autores recomiendan que los negociadores expongan a la otra parte que las concesiones realizadas son condición de un *quid pro quo* o que esperan el mismo gesto de ella en el futuro. Ver: I. William Zartman y Maureen R. Berman, *The Practical Negotiator*, p. 175.

fórmula adquiere consistencia y soporte y se puede solucionar el resto de detalles menores que hacen a la negociación.

El valor de los detalles de una negociación, por otra parte, va cambiando a lo largo del proceso, de acuerdo con el momento en que son tratados: todos los detalles poseen un valor innato, pero pueden resultar más o menos valiosos dependiendo si el momento en que se los discute es el apropiado o no. Cuando los negociadores han alcanzado el punto en el que el valor de cada detalle se modifica se ha logrado llegar a la *cresta*. La *cresta* se refiere al momento durante el que se ha acordado una cantidad suficiente de detalles que permiten la constitución de un acuerdo y el resto de los mismos, al modificarse su valor, pueden ser solucionados rápidamente. “Esta cresta puede ser descripta de varios modos: es el punto en el que se ha acordado lo suficiente como para constituir un acuerdo aceptable, incluso si los restantes puntos no se resuelven, o el punto en el que se ha acordado lo suficiente de manera favorable para contrapesar cualquier desacuerdo restante o falta de acuerdo.”

Por otra parte, el momento en el que se puede generar la caída o ruptura de todo el acuerdo es el momento de la *post-cresta*. Dado que hay suficientes puntos de acuerdo que superan a los puntos de desacuerdo y que cada una de las partes cuenta con el interés que tiene la otra de ver el acuerdo implementado, las mismas pueden aprovechar este momento para exigir nuevas concesiones a cambio de firmar el mismo. Los negociadores, en este punto, juegan con una posibilidad, a saber: que la contraparte no se va a arriesgar a echar por la borda todo lo que se ha negociado por un tema de menor importancia. Sin embargo, dicha contraparte puede negarse a hacer esta última concesión y, por ende, hacer fracasar la negociación.

Es necesario señalar que, una vez lograda la fórmula y negociados los detalles, el acuerdo se logra cuando las partes alcanzan el *punto óptimo de Pareto*, punto en el cual dichas partes han conseguido lo máximo que han podido sin dejar a la contraparte insatisfecha. Para poder llegar a este *punto* y que la negociación no se extienda demasiado en el tiempo, los negociadores establecen una fecha límite, fecha que provee una presión extra para lograr el acuerdo. Puede suceder también que la fecha límite venga impuesta por circunstancias externas a la negociación, pero, de cualquier manera, provee un marco de seriedad y hace que el proceso de negociación sea razonable en términos de tiempo. Se trata, en suma, de un ultimátum reconocido por todas las partes involucradas en la negociación.

El proceso de negociación, no obstante, no termina con la sola firma del acuerdo, sino que es necesario que el mismo sea sometido a la ratificación, lo cual lo habilitará para ser implementado en la práctica. Esta situación de *post-acuerdo* no es posible sin la percepción de estar mejor gracias al acuerdo que sin él. Se observa, de esta manera, que el *punto de seguridad* es una constante durante toda la negociación, ya que incluso durante el proceso de ratificación de un acuerdo es necesario traspasar este *punto* y convencerse de que tal acuerdo es favorable y supera cualquier opción unilateral que sea posible llevar a cabo.

Finalmente, cabe hacer mención al concepto de poder que William Zartman utiliza. El mismo no es entendido como poder económico o militar, sino como recursos que una de las partes posee

y que la otra quiere obtener y, por lo tanto, refuerzan la posición negociadora de la primera: “El análisis estructural está basado en una distribución de elementos, en este caso de elementos instrumentales de poder, definidos como las posiciones relativas de las partes (posesión de recursos) o como la habilidad relativa de hacer prevalecer sus opciones (o de contrarrestar los esfuerzos de la otra parte para hacer prevalecer sus opciones [...]).”

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La historia de la región de Medio Oriente se remonta a pueblos tan antiguos como los sumerios y los acadios, entre otros, pero a los efectos de este trabajo se revisarán los hechos más importantes que llevaron a Egipto e Israel a negociar un acuerdo.

En primer lugar, hay que mencionar el territorio de Palestina. Si bien las negociaciones de Camp David no se centraban únicamente en el problema de los territorios palestinos, dicho tema es una constante en las relaciones entre Israel y los estados árabes de la región. “Desde la creación de Israel, los líderes árabes han exigido la restauración de los derechos nacionales inalienables del pueblo palestino, los que incluyen el derecho a ser repatriados y a la autodeterminación, el establecimiento de un Estado palestino en tierra palestina y la liberación de la ciudad árabe de Jerusalén.”⁹ Por lo tanto, dicho problema formó parte de la agenda de la negociación, como se verá más adelante.

Los mencionados territorios han estado bajo el control o la administración de alguna potencia extranjera durante todo el siglo XX. Al estallar la Primera Guerra Mundial, estos se encontraban bajo dominio del Imperio Turco Otomano, el cual era aliado de la Alemania Imperial. Esta situación se presentó como una gran oportunidad para las potencias europeas, que se aprovecharon con éxito de la debilidad del mencionado Imperio con el objetivo de imponer su propio dominio en esa región. Con tales propósitos, entre los años 1915 y 1916 se produce un intercambio de correspondencia entre Gran Bretaña y las zonas árabes del Imperio Otomano, conocida como la *Correspondencia Hussein-McMahon*, en la cual el Reino Unido ofrecía su apoyo a la independencia árabe a cambio de que los nuevos estados entrasen en la guerra del lado de los Aliados. Luego de producidas las revueltas árabes durante 1916 y de que el Imperio Turco Otomano fuera vencido en 1918, tiene lugar el primer conflicto, en el que el gobierno inglés no reconoce haber aceptado la independencia de Palestina. Debido a ello, este territorio cae bajo el control directo de la Administración Militar Británica y en julio de 1920 Inglaterra establece una “Administración Civil” o mandato sobre éste.¹⁰ De esta manera se consolidaban los intereses británicos en la región, los cuales se encontraban expuestos en un documento anterior, a saber, la Declaración Balfour de 1917: “Primero, permitía a Gran Bretaña mantener una presencia amistosa en Palestina, desde donde podía proteger del este al Canal de Suez. Al mismo tiempo, al proclamar que Palestina se convertiría en el hogar nacional del pueblo judío en vez de en otra colonia británica más, Gran Bretaña podía resistir las demandas francesas de internacionalización de Palestina, como estaba establecido en el Acuerdo Sykes-Picot. [...] La misma también, sin embargo, comprometía a los ingleses a obligaciones irreconciliables. Muy pronto estuvo claro, y debió estarlo inclusive en 1917, que era imposible crear un Estado Judío Sionista en Palestina (lo cual era la intención, por lo menos de los

⁹ Abdullah Toukan, *Arab National Security Issues: Perceptions and Policies*, p. 46, en <http://www.wilsoncenter.org>.

¹⁰ Francia e Inglaterra establecieron mandatos sobre algunos de los territorios que se encontraban bajo dominio turco hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial. Así, Siria quedó bajo mandato francés e Irak, por su parte, quedó bajo mandato inglés junto con Palestina. Este último territorio, sin embargo, sufrió una escisión al este del río Jordán, creándose, de esta manera, Jordania.

sionistas, cuando hablaban de un hogar nacional), sin perjudicar los derechos de los palestinos cristianos y musulmanes, quienes en esa época constituían casi el 90 por ciento de la población.”¹¹

Durante el período de tiempo que duró el mandato británico sobre Palestina, la inmigración judía a la región se incrementó de manera considerable, provocando enfrentamientos entre sionistas y árabes, así como intentos de llegar a algún tipo de compromiso por parte de ambos actores. La violencia también se manifestó contra el Imperio Británico en la forma de ataques de organizaciones paramilitares sionistas contra sus intereses. Para el año 1947, la situación en Palestina era insostenible y el gobierno británico no tenía ya capacidad para mantener el mandato otorgado por la Sociedad de las Naciones. Por ello, el 2 de abril de 1947 delegaron la responsabilidad del territorio a las Naciones Unidas, organismo cuya Asamblea General votó a favor de la Resolución 181 en noviembre de ese mismo año. La Resolución 181 llamaba a la creación de un estado judío y de un estado árabe dentro de un territorio palestino dividido, y al status internacional de la ciudad de Jerusalén bajo jurisdicción del mencionado organismo.¹² Sin embargo, se debe señalar que el estado árabe nunca se constituyó.

El 15 de mayo de 1948 se produjo la declaración de la creación del Estado de Israel, hecho que trajo como consecuencia el estallido de la guerra entre árabes e israelíes. El cese del fuego se llevó a cabo a través del Armisticio de Rodas, firmado en 1948 por Egipto, El Líbano, Jordania y Siria, y en el cual la ONU actuó como mediador. El mandato sobre Palestina había terminado definitivamente, pero no con el resultado que se esperaba, ya que Israel expandió su ocupación al 77 por ciento del territorio palestino, mientras que Egipto ocupó la zona de Gaza, y Jordania hizo lo propio con la Ribera Occidental. La existencia de Israel como estado generó la oposición de la comunidad árabe en la región, oposición que tomó diversas formas, desde el boicot económico, el bloqueo y la hostilidad diplomática, hasta el terrorismo, las alianzas y los despliegues militares. Una de estas alianzas fue la Alianza Tripartita entre Egipto, Siria y Jordania, que tenía por objetivo la destrucción del Estado de Israel y fue firmada en octubre de 1956.¹³

Ese mismo año estalló la crisis del Canal de Suez, la que, a su vez, provocó la Guerra del Sinaí. La mencionada crisis tuvo como detonante la nacionalización de la Compañía del Canal de Suez, de propiedad franco-británica, por parte del Presidente egipcio Gamal Abdel Nasser. Nasser llevó adelante la nacionalización para, entre otros motivos, recuperar las ganancias de la empresa a favor de Egipto y paliar los problemas económicos ocasionados por el acuerdo entre Estados Unidos y Gran Bretaña que le negaba ayuda económica. Esta

¹¹ Deborah J. Gerner, *Una Tierra, Dos Pueblos: El conflicto sobre Palestina*, pp. 31-32.

¹² La Parte I (Artículo A.3.) de la **Resolución 181** de la Asamblea General de la ONU sostiene que: “Los Estados independientes árabe y judío y el Régimen Internacional especial para la Ciudad de Jerusalén, [...], empezarán a existir en Palestina dos meses después de concluido el retiro de las fuerzas armadas de la Potencia Mandataria, pero en ningún caso después del 1º de octubre de 1948.”

¹³ Las tensiones entre Israel y Egipto no pudieron ser resueltas ni por el Armisticio de Rodas de 1948 ni por el llamado Plan de Paz Alfa, promovido por Estados Unidos y Gran Bretaña entre 1954 y 1955. Además de los enfrentamientos a lo largo de la frontera entre ambos países en agosto de 1955 y en abril de 1956, la compra de armas en 1955 a la Unión Soviética por parte del gobierno egipcio aumentó la presión sobre Israel para que lanzara un ataque preventivo. Ver: Peter L. Hahn, *La Crisis de Suez: Un Suceso que cambió el Equilibrio de Poder en el Oriente Medio*, en <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0406/ijps/hahn.htm>.

situación llevó a una crisis internacional, durante la cual Francia y el Reino Unido se prepararon para intervenir militarmente en el país y recuperar la titularidad de la compañía. Estados Unidos se opuso, por su parte, a una intervención militar y buscó una solución diplomática al conflicto, pero no logró detener los preparativos bélicos, dado que, entre otras cosas, no contaba con el apoyo de los líderes de la región¹⁴ ni con el del gobierno israelí que fue aislado de las negociaciones diplomáticas. El conflicto armado comenzó cuando el ejército de Israel lanzó un ataque frontal en el Sinaí el 29 de octubre de 1956. En muy poco tiempo Israel logró aproximarse al Canal de Suez mientras la aviación anglo-francesa bombardeaba objetivos egipcios. Ante este panorama bélico, el gobierno norteamericano, dado su temor a que la Unión Soviética se involucrara en el conflicto de manera directa, presionó política y financieramente a los países beligerantes para que aceptaran un alto el fuego el 6 de noviembre de 1956 y apoyó la intervención de las Naciones Unidas a través de la UNEF (United Nations Emergency Force) en Egipto. Luego de arduas negociaciones, las fuerzas británicas y francesas se retiraron de Egipto, mientras que las tropas de Israel hicieron lo propio de los territorios capturados en la Franja de Gaza y en la Península del Sinaí en 1957.

Sin embargo, el 17 de mayo de 1967 Egipto solicitó formalmente a la ONU la retirada de la tropas de la UNEF de su territorio tras lo cual comenzó un proceso de remilitarización del Sinaí y de la frontera con Israel. Por otra parte, el 23 de mayo del mismo año, Egipto bloqueó los estrechos de Tirán, lo que según el gobierno israelí, constituía causa de guerra por contradecir las leyes marítimas de la ONU. Otro indicio de la creciente tensión entre los países árabes e Israel fue la unión de Jordania a la alianza formada entre Egipto y Siria.¹⁵ El Rey de Jordania se vio forzado a alejarse de sus tradicionales aliados occidentales debido a la gran presión popular ejercida en su país. Israel respondió a esta amenaza con un ataque preventivo, cuyo resultado fue la Guerra de los Seis Días. En este corto período de tiempo, Israel capturó las Alturas del Golán, la Ribera Occidental, Jerusalén Este, la Franja de Gaza y la Península del Sinaí.¹⁶

Paralelamente a estos acontecimientos, en 1964 es fundada la OLP (Organización para la Liberación de Palestina) por Ahmed es-Suqueiri, la cual cae bajo el liderazgo de Al Fatah¹⁷ y de Yasser Arafat cinco años después. Esta organización operaba desde Jordania, pero, debido a presiones de Israel, fue expulsada de ese territorio en 1970, radicando su nuevo cuartel general en el sur del Líbano.

En el año 1973 se produce un nuevo ataque árabe contra Israel. Egipto y Siria lanzan un ataque simultáneo sobre el Canal de Suez y las Alturas del Golán, respectivamente, lo que

¹⁴ La medida adoptada por Gamal Abdel Nasser le valió un aumento de su popularidad entre los pueblos y los gobernantes árabes. Ver: Peter L. Hahn, *La Crisis de Suez: Un Suceso que cambió el Equilibrio de Poder en el Oriente Medio*, en <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0406/ijps/hahn.htm>.

¹⁵ La alianza militar entre Egipto y Siria fue establecida en 1966.

¹⁶ La Guerra de los Seis Días se desarrolló de la siguiente manera: invasión de la Península del Sinaí y ocupación de la Franja de Gaza (5 de junio de 1967 – Operación Foco); captura de Umm Qatef y Gaza y cerco de Jerusalén (6 de junio de 1967); captura de Jerusalén (7 de junio de 1967); ataque contra el barco estadounidense Liberty y propuesta de tregua por parte de Israel (8 de junio de 1967); ataque contra Siria (9 de junio de 1967); ocupación de Quneitra y alto el fuego.

¹⁷ Al Fatah es una organización política y militar palestina, fundada en 1957 o 1959 (las fuentes difieren respecto del año) en Kuwait, por Yasser Arafat. Constituye un componente principal de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), que se creó en 1964. El nombre es el acrónimo invertido en árabe de "Movimiento de Liberación de Palestina".

llevó a la cuarta guerra árabe-israelí, la Guerra del Yom Kippur. El desencadenamiento de esta guerra se explica, principalmente, porque los intentos de resolución de los problemas surgidos a raíz de la Guerra de los Seis Días de 1967 no tuvieron los resultados esperados. La negativa de Israel de devolver los territorios del Sinaí a Egipto y del Golán a Siria¹⁸, sumada al fracaso de las iniciativas de paz del nuevo líder egipcio Anwar al-Sadat, agravaron el conflicto. Por otra parte, la superioridad militar de Israel influyó en las decisiones de ese gobierno de no hacer ningún tipo de concesión territorial a los países árabes; no obstante, el ataque aéreo del 6 de octubre de 1973 tomó por sorpresa a ese país. El avance de las tropas egipcias y de las tropas sirias se dio rápidamente, permitiendo a las primeras cruzar el Canal de Suez y a las últimas tomar las Alturas del Golán. Según Abdullah Toukan, el objetivo de Egipto y Siria, al lanzar estos ataques contra Israel, era crear una nueva situación diplomática que les permitiera negociar la devolución de los territorios en disputa: "Los objetivos primordiales de estas guerras no eran militares sino que pretendían crear una nueva situación diplomática. Egipto y Siria esperaban que el inaceptable status quo pudiese ser cambiado y, por ende, que esto les permitiera negociar la recuperación del Sinaí y de las Alturas del Golán y, más allá de esto, lograr una solución al problema palestino."¹⁹

Sin embargo, el 10 de octubre de ese mismo año, las fuerzas israelíes iniciaron un contraataque que les permitió recuperar los territorios antes mencionados. El fin del conflicto armado fue alcanzado gracias a la Resolución 338 del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada el 22 de octubre de 1973, la que ordenaba el alto el fuego efectivo desde ese mismo día y llamaba a las partes a iniciar negociaciones para lograr una paz duradera en el Medio Oriente, según lo establecido en la Resolución 242 de ese mismo Consejo. Así, el 11 de noviembre de ese año, en el kilómetro 101 de la ruta de El Cairo a Suez, se firmó el alto el fuego entre Egipto e Israel. Asimismo y respetando la mencionada Resolución 338, se celebró la Conferencia Internacional de Paz de Ginebra con el auspicio de Estados Unidos, país que compartió la presidencia con la Unión Soviética en esa ocasión. Dicha Conferencia fracasó debido a que las partes no estaban dispuestas a ceder en sus posiciones respecto al conflicto. Por un lado, los países árabes participantes exigían la retirada israelí de los territorios y el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino, mientras que, por el otro lado, la delegación israelí insistía en que primero se debía negociar un tratado de paz que proporcionara seguridad al Estado de Israel.

Aunque la Conferencia de Ginebra no logró acercar a las partes en conflicto, el Secretario de Estado de Estados Unidos, Henry Kissinger, impulsó la firma, en 1974, de acuerdos de separación de fuerzas entre Egipto e Israel y entre Siria e Israel. Estos acuerdos constituían el medio para llevar adelante la política del Secretario de Estado en la región, política que estaba basada en tres objetivos primordiales, a saber: 1) marginación de la Unión Soviética con respecto a sus aliados en la región; 2) impedir que las partes obtuvieran ventajas

¹⁸ La Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU pedía la retirada israelí de los territorios ocupados, pero ésta no fue tomada en cuenta por Israel.

¹⁹ Abdullah Toukan, *Arab National Security Issues: Perceptions and Policies*, p. 49, en <http://www.wilsoncenter.org>.

militares decisivas; y 3) aprovechar la inercia del final de la guerra para poner en marcha la diplomacia dirigida por Estados Unidos.²⁰

Cabe señalar que ese mismo año la OLP fue reconocida como representante del pueblo palestino por parte de la Liga Árabe y la ONU le otorgó, a su vez, el reconocimiento como entidad política y la admitió como observadora.

A pesar de la creciente tensión entre los países árabes e Israel, en 1975 se dio el primer paso para poner fin al conflicto que egipcios e israelíes mantenían. Esto ocurrió con la firma, el 1 de septiembre de ese año, de un acuerdo interino entre ambos países (acuerdo de no beligerancia), el cual sentó las bases para un futuro acuerdo de paz. Además de dicho acuerdo, la llegada de Jimmy Carter a la presidencia de Estados Unidos, la decisión de Anwar al-Sadat de lograr la paz con Israel separadamente del resto de los países árabes y la elección de Menachem Begin como Primer Ministro de Israel, dieron lugar a una coyuntura favorable para la realización de los Acuerdos de Camp David, Estados Unidos –negociaciones llevadas a cabo entre los días 5 y 17 de septiembre de 1978–, uno de los cuales sentó las bases del Tratado de Paz de Washington entre Egipto e Israel. Dicho tratado contemplaba la devolución gradual de la Península del Sinaí por parte de Israel y el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos estados²¹, entre otras cosas.

²⁰ Ferran Izquierdo Brichs, *Estados Unidos e Israel, de la Alianza a la Simbiosis*, en *Afers Internacionals* N° 64, diciembre-enero de 2004.

²¹ Artículo III del *Tratado de Paz entre Israel y Egipto*, en <http://www.mfa.gov.il>.

CAPÍTULO III

CAMP DAVID 1978: ANÁLISIS DE UNA NEGOCIACIÓN

Entre los días 5 y 17 de septiembre de 1978 se reunieron en Camp David los Presidentes de Egipto, Muhammed Anwar al-Sadat, de Estados Unidos, Jimmy Carter, y el Primer Ministro de Israel, Menachem Begin. El objetivo de esta reunión era, a grandes rasgos, tratar de encontrar una solución a la *cuestión palestina*, es decir, al problema de la autodeterminación del pueblo palestino, así como negociar el futuro de los territorios ocupados por Israel en la Ribera Occidental y en la Franja de Gaza, el retiro de las fuerzas israelíes de la Península del Sinaí y la normalización de las relaciones entre ambos países.

Para comprender mejor el proceso de negociación, analizaré, en primer lugar los actores que formaron parte de dicho proceso y sus intereses en llevarlo adelante. Se examinarán las fases de prenegociación, formulación y de detalles, de acuerdo con la teoría de la negociación de William Zartman y Maureen Berman expuesta en el marco teórico del presente trabajo, para culminar con el Tratado de Washington entre Israel y Egipto, firmado en 1979.

1. Actores:

En el año 1978 el Presidente de la República Árabe de Egipto era Muhammed Anwar al-Sadat. En ese país, hasta la reforma constitucional del año 2005, el Presidente de la República era nominado por una mayoría de dos tercios de la Asamblea del Pueblo y luego electo a través de un referéndum popular. El mandato era, y continúa siendo de seis años, y la Constitución no prevé un límite para las reelecciones. Egipto posee un sistema presidencialista, altamente centralizado.

A pesar de haber estado en el poder desde 1970, año en el que el Presidente Gamal Abd El-Nasser falleció, la experiencia de al-Sadat en procesos de negociación era limitada, lo cual se puede observar en el hecho de que confiaba demasiado en sus contrapartes y, por ende, divulgaba información sobre la posición negociadora de su delegación.²² Por otra parte, la estructura política centralizada de Egipto influyó en el margen de maniobra que el equipo negociador de ese país pudo alcanzar en Camp David. Por un lado, el Jefe de Estado era quien tomaba todas las decisiones concernientes a la negociación con Israel, descartando incluso los consejos de sus más cercanos asesores. Según el Presidente Carter: "El pueblo egipcio podía ser manipulado fácilmente por Sadat, así como sus creencias y actitudes podían ser determinadas por su líder."²³ Ante esta coyuntura política, el margen de maniobra de los negociadores egipcios se vio reducido, ya que el Presidente al-Sadat contaba con apoyo doméstico, lo que limitaba, a su vez, su capacidad para rechazar ciertas concesiones y/o demandas de su contraparte.

²² Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 10, en <http://www.wps.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>.

²³ Op. Cit.; p. 10.

Israel, por su parte, es un país cuyo origen se remonta al Plan de Partición aprobado por la Asamblea General de la ONU en 1947, el cual dictaminó que, dentro del territorio palestino, se debía crear un estado árabe y un estado judío, así como una zona internacional que comprendiera el territorio de la ciudad de Jerusalén. Así, el 14 de mayo de 1948, Israel se proclama como país independiente.

El sistema político de este país es parlamentario o de democracia parlamentaria²⁴. A su vez, dicho sistema está compuesto por diversos partidos políticos, los que se identifican con ideologías de derecha (*halcones*), de centro y de izquierda (*palomas*).²⁵

El Primer Ministro israelí en 1978, Menachem Begin, era el fundador del Movimiento Herut. No obstante, inmediatamente después de la creación del Estado de Israel, Begin pasó a formar parte del Likud, el partido más importante dentro de la derecha israelí. Como líder de dicho partido, fue elegido Primer Ministro en 1977, luego de haber ganado las elecciones para la Knesset el 17 de mayo de ese mismo año. A diferencia de al-Sadat, Begin contaba con una mayor experiencia en procesos de negociación y era capaz de generar una estrategia global como de focalizarse en los pequeños detalles que implicaban la consecución de sus objetivos. Además, el Primer Ministro israelí era consciente de que las amistades personales no debían confundirse con las cuestiones de Estado, debido a que, entre otras cosas, podía dañar su posición estratégica dentro de un proceso de negociación.

La estructura más descentralizada de Israel, comparada con la estructura política egipcia, permitía a la delegación israelí, por otro lado, obtener un mayor margen de maniobra y, por ende, una posición más ventajosa en una negociación. Esto debido, principalmente, a que cualquier acuerdo al que los negociadores arribaran debía ser ratificado por el Parlamento, cuyos legisladores se mostraban escépticos ante el proceso de paz en el Medio Oriente.

El tercer actor en esta negociación fue Estados Unidos. Jimmy Carter, Presidente de ese país, cumplió, formalmente, el papel de mediador durante la misma. Carter tenía un especial interés en que Israel y Egipto lograran un acuerdo de paz, entre otras cosas, porque lograr estabilidad en el Medio Oriente era un objetivo de interés nacional. A su vez, como se verá más adelante, Carter necesitaba un logro en política exterior para salvar su presidencia del descrédito. Dado este especial interés del Presidente norteamericano, éste no sólo cumplió con su rol de mediador sino que, durante gran parte del proceso de negociación, se desempeñó como una parte activa del mismo. Para Shibley Telhami²⁶ un mediador trabaja para lograr cualquier tipo de acuerdo entre las partes, mientras que un participante lo hace para lograr un acuerdo que satisfaga sus propios intereses. Por ende, se puede sostener que el Presidente Carter cumplió ambos roles, ya que, en este caso, lograr un acuerdo entre Egipto e Israel abarcaba tanto la consecución de sus intereses personales y los de Estados Unidos. Sin embargo, el Presidente norteamericano tenía una visión más abarcativa de su papel en la negociación: “Él se veía a sí

²⁴ Arend Lijphart considera a Israel como un gobierno parlamentario, ya que el jefe del Ejecutivo es elegido por el Poder Legislativo y está sujeto a la confianza del mismo. Por ello, se trata de un Poder Ejecutivo débil. Ver: Arend Lijphart, *Democracias Contemporáneas*, p. 83 y p. 101.

²⁵ El Parlamento o Knesset israelí está conformado por 120 diputados.

²⁶ Shibley Telhami, *Evaluating Bargaining Performance: The Case of Camp David*, en *Political Science Quarterly*, Vol. 107, Núm. 4, 1992-1993, pp. 631-632; citado en Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 12, en <http://www.wss.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>.

mismo como un facilitador y su acercamiento a las negociaciones fue desde una postura tanto moral como de solución de problemas. En primer lugar, los antecedentes fuertemente religiosos de Carter lo llevaron a ver el proceso de paz del Medio Oriente como una responsabilidad de Estados Unidos. América tenía la obligación moral de usar su poder para encontrar una solución a lo que Carter consideraba un problema solucionable. [...] En segundo lugar, su formación como ingeniero, llevó a Carter a acercarse al proceso de negociación como un solucionador de problemas. Todos los componentes para lograr un acuerdo estaban sobre la mesa y, como mediador, su función era ensamblarlos correctamente y proponer una solución factible.”²⁷

Todos estos actores tenían objetivos e intereses particulares, los que influyeron en sus respectivas decisiones de iniciar un proceso de negociación; por otra parte, sin embargo, tenían algunos puntos en común. En primer lugar, tanto Egipto como Israel intentaban evitar el surgimiento de una nueva crisis en la región, la cual resultaría perjudicial para ambos. Egipto no podía enfrentar a Israel en un nuevo conflicto debido, principalmente, a su situación interna. Luego de la Guerra del Yom Kippur, el país venía sufriendo ininterrumpidamente de huelgas y escasez de alimentos, y el régimen de al-Sadat se enfrentaba a una creciente oposición política.²⁸ Por su parte, Israel también experimentaba una crisis económica con el consiguiente debilitamiento del gobierno. Esto sumado a la visita que en noviembre de 1977 efectuara el Presidente egipcio a Tel Aviv, incrementaron la presión interna por el logro de un acuerdo. Asimismo, ambos actores tenían interés en negociar, porque se daban cuenta de que haciéndolo podrían llegar a una relación más estrecha con los Estados Unidos, y por ende, a obtener mayores beneficios.

Tanto Egipto como Israel estaban interesados en una negociación bilateral y no en un proceso multilateral, por distintos motivos. En el caso egipcio, al-Sadat quería consolidar el liderazgo de su país en la región, retomar el control en el Sinaí y, a su vez, lograr la autodeterminación del pueblo palestino, objetivos que se verían eclipsados por otros intereses árabes en un foro multilateral. Israel, por su parte, pretendía un acuerdo bilateral con Egipto, principalmente porque sus intereses quedarían opacados, e incluso la delegación quedaría aislada, en una negociación que incluyera a todos los países árabes. Su objetivo principal era bloquear toda negociación concerniente a la creación de un estado palestino en la Ribera Occidental y tenía mayores probabilidades de conseguirlo negociando con cada estado árabe por separado.

Por otro lado, Estados Unidos también tenía intereses específicos en una negociación entre Egipto e Israel, aunque oficialmente sólo efectuó de mediador entre las partes. Más allá de las características personales de Jimmy Carter y de la necesidad de salvar su presidencia luego de haber invertido tanto esfuerzo político en el Medio Oriente, el gobierno norteamericano se encontraba presionado por distintos sectores *domésticos*. En primer lugar,

²⁷ Op. Cit.; p. 11.

²⁸ Janice Gross Stein, *Getting to the Table; The Triggers, Stages Functions, and Consequences of Prenegotiation*, p. 243; en *Getting to the Table, The Process of International Prenegotiation*, edited by Janice Gross Stein.

la comunidad judía residente en ese país poseía una gran influencia y no estaba dispuesta a aceptar un acuerdo que no satisficiera todas las necesidades de Israel. Por otro lado, también el sector energético ejercía presiones, ya que no estaba preparado para enfrentar otra *Crisis del Petróleo* si no se llegaba a una solución negociada del conflicto árabe-israelí, por lo que mantener buenas relaciones con los países exportadores de petróleo de la región era esencial. Por lo tanto, salvar su presidencia y evitar una nueva crisis y otra guerra como la de 1973 eran incentivos importantes para el Presidente norteamericano. “La importancia de la prevención de las crisis como disparador resulta notablemente aparente en el caso de los procesos que precedieron a la negociación en Camp David en 1978 sobre el Medio Oriente. El primer proceso de prenegociación se inició en los comienzos de 1977 por el nuevo presidente de Estados Unidos como una estrategia deliberada de prevención de crisis. Carter inició este proceso porque seguía recordando las consecuencias adversas de la guerra entre Egipto, Israel y Siria en 1973, por la prioridad que le otorgaba al desarrollo de una política energética integral a los efectos de prevenir nuevos ‘shocks petroleros’ y por su temor por las consecuencias de una nueva guerra. Él y sus asesores estaban convencidos que el status quo era inherentemente peligroso; en términos de Zartman, había un punto muerto inestable y dañino.”²⁹

Como se puede observar, todos los actores involucrados poseían intereses y objetivos muy claros, y cada uno de ellos comprendía que no podía llegar a una solución de manera unilateral. Las presiones internas y el contexto internacional llevaron a Egipto y a Israel a abandonar el *punto de seguridad* y a embarcarse en un proceso de negociación para llegar a una solución compartida. Igualmente, Estados Unidos se vio obligado a mediar en un conflicto para defender sus propios intereses nacionales.

2. Fase de Diagnóstico:

En vista de este escenario se inició la fase de prenegociación, durante la cual los actores buscaron sentar las bases para un futuro acuerdo. A lo largo de esta etapa cada una de las partes intentó obtener información y buscar un conocimiento más certero de las intenciones y los objetivos del otro. Como se señaló anteriormente, esta etapa permite la posibilidad de explorar la viabilidad de un acuerdo y reunir información sobre la seriedad de la contraparte respecto a la resolución del conflicto, modificando su propio accionar de cara al mismo, dado que se trata de una fase exploratoria que no requiere un compromiso formal y/o público. Las partes comprendieron que era necesario buscar *soluciones cooperativas multilaterales*, bilaterales en el caso que nos ocupa, y arribar a un acuerdo, dejando de lado las *soluciones conflictivas unilaterales*, por lo que se pudo dar inicio a esta fase de diagnóstico.

Un incentivo para los gobiernos israelí y egipcio a la hora de buscar *soluciones cooperativas* radicaba en que Estados Unidos se perfilaba cada vez más como el líder del

²⁹ Op. Cit.; pp. 242-243.

proceso de paz en el Medio Oriente³⁰ y tanto al-Sadat como Begin intentaban beneficiarse de una relación más estrecha con Washington.

Una de las funciones de la fase de prenegociación es establecer la cantidad de actores que van a participar de una negociación. En el caso de Camp David, esta etapa permitió que se definiera la negociación como bilateral, principalmente porque tanto Egipto como Israel querían evitar una negociación multilateral con todos los países árabes, como había sido el caso de la Conferencia de Ginebra de 1975, la que fracasó debido a que las partes no lograron ponerse de acuerdo sobre el futuro de los territorios ocupados y sobre la representación palestina. A pesar del fracaso de dicha Conferencia, Estados Unidos obtuvo el apoyo de la Unión Soviética para relanzar el proceso de Ginebra en 1977, pero la iniciativa se vio frustrada por las conversaciones bilaterales que Egipto e Israel decidieron mantener. El motivo principal de Israel para oponerse a una ronda de negociación multilateral era que los países árabes la superaban numéricamente y, por ende, tenían mayor poder relativo a la hora de discutir ciertos puntos de conflicto. A su vez, el gobierno israelí no estaba de acuerdo con la invitación que la administración norteamericana había hecho llegar a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) para que participase del proceso de negociaciones, ya que dicho gesto implicaba que Estados Unidos estaba a favor de establecer un estado palestino soberano.³¹ Por otra parte, un foro multilateral hubiese generado un clima hostil entre los actores, debido, principalmente, a que los israelíes desconfiaban de la Unión Soviética y de sus motivos para intervenir en el conflicto de Medio Oriente. Tampoco al-Sadat tenía intenciones de tratar con los soviéticos y se oponía al mencionado nuevo proceso multilateral porque los intereses del mundo árabe podían eclipsar uno de los objetivos principales de Egipto a la hora de negociar con Israel, a saber, recuperar el control territorial de la Península del Sinaí. Asimismo, la estrategia de Sadat también contemplaba la recuperación del liderazgo en la región que Egipto había ido perdiendo con el tiempo y, para ello, necesitaba del apoyo de Estados Unidos. En una conferencia como la de Ginebra, la delegación egipcia hubiese tenido que alinearse con el resto de países árabes, dañando, de esa manera, su relación con Washington.³²

Las primeras conversaciones que llevaron a los Acuerdos de Camp David se fueron desarrollando durante el año 1977, pero las mismas fracasaron. Sin embargo, en 1978, las presiones para lograr un acuerdo se habían incrementado. Como señala Janice Gross Stein: "Cuando la negociación derivada de la primera prenegociación fracasó, los enormes costos políticos aumentaron el atractivo de un segundo intento de prenegociación en enero de 1978. Los incentivos políticos domésticos eran mucho mayores de lo que habían sido un año antes, tanto en Washington como en El Cairo. El Presidente Sadat había sufrido altos costos, en su país y fuera de él, como resultado de su visita a Jerusalén. Para contrarrestar estas presiones,

³⁰ El liderazgo de Estados Unidos respecto del proceso de paz en el Medio Oriente se debía, principalmente, a su alianza estratégica con Israel; a su dependencia, cada vez mayor, de los recursos petroleros de la región y al especial interés que el Presidente Carter tenía en solucionar el problema. Ver: Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 3, en <http://www.wss.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>.

³¹ Además, la estrategia del Primer Ministro Begin respecto del proceso de paz en el Medio Oriente consistía en lograr acuerdos bilaterales con cada uno de los países árabes de la región, lo que contradecía la intención de Estados Unidos y la Unión Soviética de realizar una conferencia multilateral.

³² Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, pp. 3-4, en <http://www.wss.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>.

alentó el resurgimiento de partidos nacionalistas que apoyaban la recuperación del Sinaí. Consecuentemente, un acuerdo negociado se había vuelto mucho más importante en enero de 1978 de lo que había sido un año antes. En Jerusalén, el Primer Ministro Begin se enfrentaba a una oposición doméstica creciente, tanto del partido laborista a su izquierda, el que se oponía a la devolución de las bases aéreas en el Sinaí por cuestiones de seguridad, como de los líderes de derecha, quienes instaban el establecimiento de más colonias en la Ribera Occidental. En Washington, el Presidente estaba cada vez más ansioso por lograr un éxito visible de política exterior que compensara las críticas domésticas. Bajo estas condiciones, Egipto e Israel, seguidos por Estados Unidos, reformularon el problema y empezaron a considerar nueva y activamente la opción de negociación.³³ Otro incentivo para que los líderes de ambos países se decidieran a negociar venía dado por el agravamiento de los problemas económicos que afectaban a Egipto e Israel. El gobierno de El Cairo tenía que lidiar con protestas debido a la falta de alimentos básicos y a la eliminación de los subsidios a los precios, mientras que en Israel el déficit de la balanza de pagos se intensificaba y las presiones inflacionarias crecían.

Durante esta fase de prenegociación, el mayor gesto de Egipto fue la visita del Presidente Anwar al-Sadat a Israel en noviembre de 1977, en la que pronunció un discurso frente a la Knesset. Con esta visita, al-Sadat reconoció oficialmente al Estado de Israel y, por ende, se convirtió en el primer líder árabe en hacerlo. A su vez, la mencionada visita abrió los canales diplomáticos con Tel Aviv, y fue la mayor carta de negociación que Egipto pudo tener. Sadat era consciente de que este hecho sería criticado y generaría la oposición del resto de países árabes. Por otra parte, se trataba de un gesto arriesgado debido a que el líder egipcio estaba realizando una importante concesión al reconocer a Israel sin estar seguro de recibir algo a cambio, pero confiaba en que el efecto psicológico del mencionado gesto fuese favorable, superando las críticas negativas del resto del mundo árabe, y que el gobierno israelí respondiese de la misma manera. A través del mismo, a su vez, el líder egipcio pudo evaluar el nivel de apoyo interno que obtendría frente a una eventual negociación con su par israelí.

En efecto, el resultado del viaje del Presidente egipcio a Jerusalén y su discurso frente al Parlamento israelí fueron positivos y la presión sobre el gobierno de Menachem Begin para que aprovechara esa nueva oportunidad de paz fue aumentando. También en Egipto la iniciativa fue apoyada, pero la opinión pública en ese país se encontraba más dividida respecto a ese tema.

Por ende, el gobierno israelí debía demostrar que buscaba seriamente la negociación de un acuerdo, especialmente luego del gesto de al-Sadat, teniendo en cuenta, a su vez, los intereses nacionales de Israel. Para mantener el clima de confianza creado por Egipto, es decir, en respuesta al *primer movimiento* realizado por la contraparte, el Primer Ministro israelí concedió a ese país uno de sus principales objetivos: el control sobre la Península del Sinaí. Israel accedió a retirar sus tropas y a abandonar sus bases para que Egipto recuperase la soberanía sobre el territorio. A primera vista, este hecho parece poco prudente para una fase

³³ Janice Gross Stein, *Getting to the Table; The Triggers, Stages Functions, and Consequences of Prenegotiation*, p. 243; en *Getting to the Table, The Process of International Prenegotiation*, edited by Janice Gross Stein.

de prenegociación y excesivo si sólo se trataba de mantener el clima de confianza, sobretudo cuando era Israel el país que mantenía cierta ventaja estratégica³⁴. Pero a pesar de que este hecho parecía revelar demasiado los objetivos de Israel, en realidad era parte de la estrategia negociadora del Primer Ministro. Por un lado, este *issue* no era tan importante para Israel como sí lo era para Egipto, mientras la seguridad israelí estuviese garantizada. Así, Israel podía obtener un mayor margen de maniobra con respecto al conflicto sobre la creación de un estado palestino en la Ribera Occidental dado que la opinión internacional estaría focalizada sobre la concesión del Sinaí. Por otra parte, Israel necesitaba demostrar su voluntad de negociar a los Estados Unidos, para obtener el apoyo de este país, ya que Egipto lo había hecho en su momento. “En suma, Begin eligió su primer movimiento para ‘ganar crédito por su flexibilidad y cooperativismo a los ojos de la Administración de Estados Unidos, mientras que, al mismo tiempo, esquivaba la cuestión palestina lo más que podía’.”³⁵

Las concesiones realizadas por ambas partes (reconocimiento del Estado de Israel por parte de Egipto y la cesión del control territorial sobre la Península del Sinaí por parte de Israel) generaron un clima de confianza propicio para un proceso de negociación, debido a que los actores tenían la seguridad de que las futuras concesiones iban a tener un efecto de reciprocidad.

La fase de prenegociación de los Acuerdos de Camp David también permitió a las partes evaluar los costos y los riesgos de iniciar un proceso de negociación formal. Para Anwar al-Sadat, los costos de negociar con Israel se traducían en una baja del nivel de popularidad, nivel que había descendido debido a los problemas internos que afectaban a Egipto. Es decir, los costos concernían a la *reputación* del Presidente.³⁶ No obstante, durante este período de tiempo, el líder egipcio pudo recopilar información acerca de las intenciones, estrategias, posición negociadora y objetivos de mínima y máxima de la contraparte, lo que le permitió minimizar los mencionados costos. A partir de ese momento, las partes superaron el *punto de seguridad*, ya que los beneficios de una negociación (la recuperación del Sinaí y un acercamiento a los Estados Unidos, por parte de Egipto, y la consecución de la estrategia bilateral, el reconocimiento por parte de un estado árabe y la alianza estratégica con Washington, por parte de Israel) superaban a los costos de la misma. Dicho de otro modo, una acción unilateral conllevaba mayores costos que un proceso de negociación. Por otra parte, al intercambiar información, las partes fueron reduciendo la incertidumbre y los eventuales riesgos, los que podían ser generados por concesiones a realizarse en el marco de las reuniones de Camp David. “En el Medio Oriente, ni Israel ni Egipto estaban dispuestos a

³⁴ El viaje del Presidente Anwar al-Sadat a Jerusalén le dio cierta ventaja estratégica al Primer Ministro israelí, ya que su estrategia bilateral fue respaldada políticamente. Por lo tanto, el gobierno israelí podía negociar con Egipto, defendiendo los intereses nacionales, sin exponerse a ser criticado y a perder apoyo local. Ver: Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 4, en <http://www.wws.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>

³⁵ Neil Caplan and Laura Eisenberg, *Negotiating Arab-Israeli Peace*, p. 36; citado en Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 5, en <http://www.wws.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>

³⁶ Janice Gross Stein, *Getting to the Table; The Triggers, Stages Functions, and Consequences of Prenegotiation*, p. 246; en *Getting to the Table, The Process of International Prenegotiation*, edited by Janice Gross Stein.

comprometerse a negociar hasta que los riesgos de una negociación se redujeran a través de la aclaración de los participantes, los límites de la negociación y la agenda.”³⁷

Con respecto a la agenda del proceso de negociación, ésta fue establecida durante el período de prenegociación e incluía los siguientes temas: 1) un tratado de paz y la normalización de las relaciones entre Egipto e Israel; 2) desmilitarización y remoción de todas las bases israelíes en el Sinaí; 3) la vinculación entre estos temas y el futuro de la Ribera Occidental y Gaza; y 4) una declaración de principios, la cual incluiría el retiro de Israel de todos los territorios ocupados y el derecho de los palestinos a la autodeterminación.³⁸

El rol de Estados Unidos durante esta fase no fue de carácter activo sino que se limitó a observar y monitorear los avances conseguidos por las partes. Sin embargo, durante la primera mitad de 1978, las conversaciones de paz entre Egipto e Israel corrían peligro de estancamiento y el Presidente Carter, al darse cuenta de que ambas partes podían volver al *punto de seguridad*, decidió invitar al Presidente egipcio y al Primer Ministro israelí a Camp David, con el objetivo de mantener reuniones secretas en septiembre de ese año.

En preparación para dichas reuniones, la administración norteamericana comenzó a reunir información sobre las partes. Así, la Oficina de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado prepararon perfiles sobre Anwar al-Sadat y Menachem Begin, mientras que el Departamento de Defensa trabajaba en opciones para contrarrestar las objeciones de seguridad que la delegación israelí presentaría ante el *issue* de la retirada de los territorios ocupados. Todos los informes presentados a la Casa Blanca coincidían en que el elemento crítico para el logro de cualquier acuerdo entre las partes era *el problema de la autodeterminación palestina y la retirada israelí de la Ribera Occidental y la Franja de Gaza*. El Presidente Carter era consciente de que para lograr tal acuerdo debía incentivar una atmósfera de construcción de confianza entre las partes.

3. Fase de Formulación:

Como se puede observar, durante la fase de diagnóstico las partes alcanzaron el *punto de madurez* y, por ende, pudieron llegar a un compromiso de negociar. La intervención de la administración norteamericana fue un factor importante en el logro de dicho compromiso. Así, se dio inicio al proceso de negociación *formal*, el que resultó en la firma de los Acuerdos de Camp David.

Dicho proceso tuvo lugar entre los días 5 y 17 de septiembre de 1978. Las delegaciones israelí y egipcia permanecieron en Camp David durante ese período de tiempo, aunque sólo tuvieron contacto durante las sesiones de negociación. Dichas delegaciones estaban compuestas de la siguiente manera: 1) Delegación de Egipto: Anwar al-Sadat (Presidente), Mohamed Ibrahim Kamel (Ministro de Asuntos Exteriores), Boutros Ghali (Ministro de Estado para Asuntos Exteriores), Osama el-Baz (Sub-Secretario de Asuntos Exteriores), Ashraf Ghorbal (Embajador ante los Estados Unidos), Ahmed Maher (Director del Gabinete del

³⁷ Op. Cit.; p. 250.

³⁸ Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 5, en <http://www.wws.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>

Ministro de Asuntos Exteriores), Abdul Rauf el-Reedy (Director de Planeamiento de Políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores), Nabil el-Araby (Director Legal del Ministerio de Asuntos Exteriores) y Ahmed Abou El-Gheite (Oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores); 2) Delegación de Israel: Menachem Begin (Primer Ministro), Moshe Dayan (Ministro de Asuntos Exteriores), Ezer Weizman (Ministro de Defensa), Aharon Barak (Procurador General y miembro designado por la Corte Suprema), Avraham Tamir (Director del Área de Planeamiento Militar), Simcha Dinitz (Embajador ante los Estados Unidos), Meir Rosenne (Asesor Legal del Ministerio de Asuntos Exteriores), Elyakim Robenstein (Director Adjunto del Ministerio de Asuntos Exteriores) y Dan Pattir (Asesor de Asuntos Públicos del Primer Ministro); y 3) Delegación de Estados Unidos: Jimmy Carter (Presidente), Walter Mondale (Vice-Presidente), Cyrus Vance (Secretario de Estado), Zbigniew Brzezinski (Asesor de Seguridad Nacional del Presidente), Hamilton Jordan (Miembro del Staff del Presidente), Jody Powell (Secretaria de Prensa del Presidente), Harold Saunders (Secretario de Estado Adjunto para Asuntos de Oriente Próximo), Alfred Atherton (Embajador Itinerante), Hermann Eilts (Embajador ante Egipto), Samuel Lewis (Embajador ante Israel), William Quandt (Miembro del Staff del Consejo Nacional de Seguridad) y Harold Brown (Secretario de Defensa).

Como se mencionó anteriormente, una negociación puede desarrollarse de manera inductiva o deductiva. Según William Zartman y Maureen Berman, los Acuerdos de Camp David son un ejemplo de conflicto entre un desarrollo deductivo y uno inductivo, debido a que las partes no lograron ponerse de acuerdo con respecto a la fórmula. Es más, la definición de la fórmula fue el detonante del fracaso de las negociaciones que se iniciaron antes de Camp David, en enero de 1978. La delegación egipcia quería establecer una fórmula sobre la base de la retirada israelí de todos los territorios ocupados a raíz de la guerra de 1967 y la autodeterminación del pueblo palestino a cambio de un tratado de paz. Los negociadores israelíes, por su parte, pretendían discutir cada punto por separado sin un marco general de principios. “Los israelíes, por otra parte, fueron a las negociaciones preparados para negociar e intercambiar concesiones sobre cada elemento de la disputa por separado. Veían los intentos egipcios de asegurar el acuerdo en base a principios como un esfuerzo para imponer precondiciones para las negociaciones. Como resultado del choque entre los dos enfoques procedimentales, las negociaciones fracasaron.”³⁹

Por lo tanto, aunque la búsqueda de una fórmula hizo fracasar las conversaciones entre ambas partes a principios del año 1978, la misma fue encontrada y sirvió de marco a los Acuerdos de Camp David debido, principalmente, a que el Presidente egipcio optó por una aproximación diferente a la definición del problema. Anwar al-Sadat se dio cuenta de que el conflicto no podría ser resuelto mientras la definición del mismo fuese de carácter territorial. Al modificar el enfoque y definir el conflicto en términos de seguridad, Sadat consiguió que Israel aceptase negociar con un marco general de principios.⁴⁰ Por lo tanto, la fórmula de los Acuerdos de Camp David fue *seguridad a cambio de territorio*. “El Sinaí había sido tomado por los Israelíes en 1967 y su completa e inmediata devolución era demandada por los Egipcios desde ese

³⁹ I. William Zartman y Maureen R. Berman, *The Practical Negotiator*, p. 91.

⁴⁰ Op. Cit.; pp. 91-92.

momento. Si las discusiones sobre el destino del Sinaí hubiesen sido conducidas solamente en el nivel de las posiciones –con cada parte demandando el control total del territorio en cuestión y, luego, realizando concesiones de manera escalonada desde estas ofertas iniciales extremas– *no* se hubiese llegado a un acuerdo. En cambio, con la ayuda del presidente Carter, Egipcios e Israelíes identificaron sus respectivos intereses subyacentes –y fueron capaces de aproximarse a un acuerdo que permitió a los Israelíes obtener la seguridad que demandaban, mientras que los Egipcios obtuvieron el territorio que demandaban. ‘Seguridad a cambio de territorio’ fue la fórmula utilizada en este caso, [...].”⁴¹

Por otro lado, y aunque el problema de la autodeterminación palestina se encontraba en la agenda de las negociaciones, el mismo resultó ser un obstáculo para que Israel aceptara la fórmula de la negociación. Frente a esta situación, los negociadores norteamericanos propusieron que dicho tema fuese dejado de lado para ser tratado en futuras negociaciones y, por lo tanto, en Camp David se negoció solamente un acuerdo de carácter transitorio que permitió resolver el problema de la administración de los territorios en cuestión. Así, uno de los temas más importantes de la negociación fue dejado de lado para que las partes aceptaran la fórmula y, por ende, para evitar que todo el proceso fracasara.

En lo que al criterio de justicia se refiere y según la clasificación expuesta por Zartman y Berman, Israel y Egipto parecen haber encontrado un *criterio de justicia sustantivo*. Cuando las partes han optado por el mismo, éstas eligen las ideas o la fórmula que va a sustentar su posición y creen que las favorece. De acuerdo con esto, el *criterio de justicia sustantivo* responde al logro de los objetivos de cada actor. Así, para Egipto consistía en asegurar la retirada israelí de todos los territorios ocupados y en establecer el derecho de autodeterminación para los palestinos. Del mismo modo, el mencionado *criterio* para Israel se enfocaba en asegurar su seguridad y bloquear, en la medida de lo posible, toda negociación específica sobre la cuestión palestina. Según los autores, este *criterio* debe ser abandonado una vez iniciada la negociación debido a que es considerado de suma cero y, por ende, no permite que las partes puedan dejar atrás el *punto de seguridad*. Se podría afirmar que, debido a que las partes no abandonaron el *criterio de justicia sustantivo* durante el desarrollo de las negociaciones, más adelante, durante las conversaciones sobre los detalles, se enfrentaron a un *impasse* respecto al territorio de la Península del Sinaí y a las colonias israelíes en la Ribera Occidental y en la Franja de Gaza, *impasse* que estuvo a punto de hacer fracasar todo el proceso de negociación.

La fórmula de esta negociación, a su vez, resultó comprensiva, ya que se iban a discutir todos los puntos de conflicto entre Egipto e Israel, incluyendo el problema palestino. Por lo tanto, también se trataba de una fórmula abarcativa y que contenía principios de carácter universal, tales como la paz y la seguridad.

⁴¹ Jeffrey Z. Rubin, *Some Wise and Mistaken Assumptions About Conflict and Negotiation*, p. 9; en *Negotiation. Theory and Practice*, edited by J. William Breslin and Jeffrey Z. Rubin.

4. Fase de Detalles:

Durante esta etapa se llevaron a cabo las negociaciones de los detalles, es decir, de los aspectos más puntuales de los *issues* contemplados en la agenda. Recordemos que dicha agenda estaba compuesta por cuatro puntos: 1) tratado de paz y normalización de las relaciones entre Egipto e Israel; 2) desmilitarización y retirada de las bases israelíes de la Península del Sinaí; 3) relación entre los temas mencionados y el futuro status de los territorios de la Ribera Occidental y de la Franja de Gaza; y 4) declaración de principios, la que incluiría la retirada israelí de todos los territorios ocupados y el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación. En esta fase de la negociación, los actores trataron de lograr sus objetivos de máxima, pero tomando en consideración que algunas concesiones tendrían que ser hechas y, por lo tanto, evaluando lo que estaban dispuestos a ceder y lo que no era negociable. Para ello, las partes intentaron disminuir las expectativas de la contraparte, poniendo en juego la habilidad negociadora de cada uno de los líderes, e implementando las estrategias de regateo con las que contaban.

Como se señaló anteriormente, la fase de los detalles se caracteriza por su atmósfera de hostilidad. Las negociaciones de los detalles suelen ser difíciles de llevar adelante porque una de las grandes preocupaciones de las partes es que la contraparte cumpla con lo acordado durante la fase de formulación y no altere el equilibrio general del proceso. Las negociaciones de Camp David no fueron la excepción a la regla. Además de no existir contacto entre las delegaciones israelí y egipcia, salvo durante las sesiones de negociación previamente establecidas y estructuradas, dichas delegaciones tampoco mantenían ningún tipo de contacto fuera de las instalaciones de Camp David, debido, en parte, a que los medios de comunicación fueron excluidos de los procedimientos. Esta situación llevó a que los negociadores percibieran la atmósfera de las negociaciones como claustrofóbica⁴² y hostil, lo cual se puede observar claramente a partir del tercer día del proceso cuando Menachem Begin y Anwar al-Sadat se enfrentaron en la primera reunión trilateral, intercambiando acusaciones y gritos. Fue en ese momento que la delegación norteamericana entendió que el conflicto de personalidades iba a ser un obstáculo para el desarrollo de las reuniones. Quedaba claro que Begin y al-Sadat no podían interactuar ni trabajar constructivamente en pos de lograr un acuerdo. Por ello, Jimmy Carter tomó la decisión de mantener a ambos líderes separados, sin ningún tipo de contacto, hasta que finalizaran las negociaciones.

Cabe señalar, por otro lado, que durante los dos primeros días del proceso de negociación las delegaciones egipcia e israelí no tuvieron contacto entre ellas, sino que mantuvieron reuniones con los negociadores norteamericanos por separado. Tanto Israel como Egipto presentaron, en estas reuniones, sus posiciones con respecto a los temas de la agenda y ambas resultaron ser extremas. Ante estos *movimientos* de las partes, el Presidente Carter se encontró en una difícil situación, ya que ninguno de los dos líderes tenía intención de realizar ningún tipo de concesión. Las demandas de ambas partes resultaron ser bastante altas, para

⁴² William B. Quandt, *Camp David: Peacemaking and Politics*, p. 235; citado en Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 7, en <http://www.wws.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>.

sorpresa de Carter, quien esperaba una posición dura del Primer Ministro israelí pero no así de al-Sadat.

A primera vista, parecería que ambos líderes implementaron una *estrategia gradual* de negociación, pero, luego de presentar su posición inicial, el Presidente egipcio la modificó y optó por una *estrategia cooperativa*, manteniendo los canales abiertos y una relación franca con la delegación norteamericana. Este cambio se produjo debido a que al-Sadat entendió que su relación personal con Jimmy Carter era importante y que convenía a los intereses de Egipto el mantener dicha relación y una comunicación fluida con la delegación mediadora. Para ello, al-Sadat le presentó al Presidente norteamericano una carta, en el segundo día de las negociaciones, en la que detallaba las concesiones que su país estaba dispuesto a aceptar de parte de Israel. Esto resultó ser un error estratégico para al-Sadat, quien reveló demasiada información respecto a sus objetivos, poniendo en desventaja a Egipto y dándole un mayor poder de negociación a Israel, como se lo señalaron sus más cercanos colaboradores. Los negociadores norteamericanos ahora tenían una carta para mostrar en el supuesto de que la necesitaran y los israelíes, como se verá más adelante, se beneficiaron al obtener información sin tener que retribuir de la misma manera.

Por otra parte, aunque Estados Unidos era formalmente el mediador en la negociación, este rol resulta especialmente claro durante la fase de los detalles. Hasta ese momento, los intereses de ese país llevaron a que su delegación tuviese una participación más activa en la negociación; sin embargo, durante el desarrollo de la fase de detalles fue necesario que dicha delegación se desempeñara como mediadora y no como parte activa. Dada la imposibilidad de egipcios e israelíes de trabajar en conjunto, como quedó comprobado en la primera reunión trilateral mencionada supra, Jimmy Carter y los negociadores norteamericanos tuvieron que trabajar para acercar las posiciones de las partes, encontrándose con cada una de ellas separadamente. "Fue en este momento que los americanos realmente se pusieron en el rol de mediadores: su trabajo era acercar a las dos partes pudiendo solamente hablar con cada una de ellas de manera individual."⁴³ Es decir que el procedimiento que se empleó en la negociación a partir de ese momento consistía en que la delegación norteamericana se reunía con sus pares egipcios y discutían los *movimientos* que los mismos iban a realizar para luego reunirse con la delegación israelí y presentarle las demandas y concesiones de los primeros, discutiendo, a su vez, sus *movimientos*, y viceversa.

A partir del quinto día de negociaciones, la delegación norteamericana empezó a preparar propuestas en borrador para un acuerdo, las que incluían los *issues* más importantes del conflicto. Todas las versiones presentadas a los negociadores egipcios e israelíes fueron rechazadas y devueltas con comentarios a los responsables de la redacción de las propuestas, quienes preparaban una nueva versión tomando en cuenta lo que las partes habían señalado al respecto. Como se puede observar, la delegación norteamericana tomó el papel de *autor*, es decir, el mediador que escucha las versiones de las partes, redacta un texto e incorpora las críticas que las partes le someten:

⁴³ Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 7, en <http://www.wws.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>

“El mediador escucha la crítica y vuelve a redactar un texto, el mismo que somete a los dos actores para sus comentarios y críticas. Este proceso se prolonga hasta que ambas partes llegan a aprobar el mismo texto.

En el caso del tratado de Camp David, se redactaron 23 textos antes de llegar a un acuerdo.”⁴⁴

Después de varios borradores se logró cierto avance en el problema de la Península del Sinaí y en lo concerniente al futuro de los territorios de la Ribera Occidental y de la Franja de Gaza. No obstante, la posición del Primer Ministro israelí resultó ser intransigente en esos puntos, por lo que Carter optó por revelarle que Anwar al-Sadat le había confiado la posición negociadora de Egipto (los objetivos de mínima que la delegación de ese país debía lograr y las concesiones que estaba dispuesta a aceptar de Israel). Menachem Begin comprendió que Israel tenía los recursos necesarios para hacer prevalecer sus intereses y, por lo tanto, su posición negociadora era superior a la de su contraparte. “Sabiendo que Carter necesitaba un acuerdo y que le ofrecería a Sadat concesiones para continuar con las negociaciones, éste último ofrecía concesiones inconsecuentes y esperaba que Carter respondiera con mayores concesiones en nombre de Egipto.”⁴⁵ Como se puede observar, la *estrategia de regateo* israelí en este punto de las negociaciones consistía en una de características mixtas, es decir, en ser dura para conceder y reticente para aceptar las concesiones de la contraparte, estrategia difícil de llevar adelante cuando no se cuenta con un mayor poder relativo en la negociación.

El mayor poder relativo de Israel con respecto a Egipto, se puede explicar también por otras dos razones. En primer lugar, las concesiones que el Primer Ministro israelí podía llegar a realizar eran de extrema importancia para al-Sadat, tales como la retirada israelí de todos los territorios ocupados, pero sobre todo de la Península del Sinaí. El apoyo doméstico del Presidente egipcio para negociar la paz con Israel estaba condicionado al logro de este objetivo primordial de su estrategia negociadora y Begin era consciente de ello. Por el contrario, Egipto sólo contaba con la presión que podía ejercer para lograr un acuerdo con respecto a la autodeterminación palestina, *issue* que la delegación israelí quería dejar fuera del acuerdo final. No obstante, dicha delegación no quería enviar una señal negativa a Egipto y al resto de los países árabes, ya que dicho *issue* era un punto importante para la estrategia de negociación bilateral de Begin. Segundo, aunque Estados Unidos era oficialmente sólo el mediador en el conflicto, Israel contaba con el apoyo de la administración Carter gracias a la influencia que distintos grupos de presión dentro de ese país ejercían sobre la misma.

La *estrategia mixta de regateo* implementada por Israel llevó a un estancamiento de las negociaciones, el que se produjo entre el octavo y el décimo día de las negociaciones. Luego de haber resuelto varios de los *issues* que eran parte del conflicto y, por ende, de haberse alcanzado la *cresta* del proceso de negociación, no se pudo llegar al *momentum* de dicho proceso. Los puntos clave que causaron el *impasse* entre las partes y el momento de *post-cresta* fueron las bases israelíes en la Península del Sinaí y las colonias que Israel había

⁴⁴ P. Terrence Hopmann, *Teoría y Procesos en las Negociaciones Internacionales*, p. 66.

⁴⁵ Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 8, en <http://www.wws.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>

construido en la Ribera Occidental y en la Franja de Gaza. Dicha *post-cresta* pudo haber generado la caída del acuerdo —y estuvo a punto de hacerlo—, si el Presidente Carter no hubiese intervenido para evitar que la delegación egipcia se retirase del proceso de negociación. “En la mañana del undécimo día, la delegación de Sadat hizo sus maletas para partir frustrada. A pesar de que Carter era pesimista respecto a finalizar el acuerdo, se dio cuenta que sin uno su presidencia se vería enormemente amenazada. Convenció a los egipcios de quedarse, amenazándolos con terminar la relación bilateral entre Estados Unidos y Egipto así como su amistad personal con Sadat.”⁴⁶

Por otra parte, el Presidente norteamericano dejó de lado su rol de mediador en las negociaciones y tomó una actitud más activa al ofrecer nuevas concesiones a Begin en el tema de la Península del Sinaí. El *impasse* alcanzado en ese tema se debía a que el Primer Ministro israelí no cedía en su postura de negarse a abandonar los campamentos y las bases aéreas israelíes en ese territorio. Para lograr que el líder israelí accediera a esta demanda egipcia, Jimmy Carter le ofreció la garantía de Estados Unidos para que Israel gozase de un acceso continuo a las reservas petrolíferas de la región y la construcción de dos nuevas bases aéreas en el Desierto de Negev. “Aunque era cauteloso sobre ‘comprar la paz’, Carter se dio cuenta que podía usar ‘los vastos recursos económicos y militares de América [para] ayudar a cambiar el cálculo de riesgos y beneficios del conflicto para las partes haciendo compromisos bilaterales con ellos.’”⁴⁷ El Primer Ministro israelí aceptó la oferta estadounidense.

Como se puede observar, Jimmy Carter logró que las partes volvieran a la mesa de negociaciones al utilizar la estrategia de *amenazas y promesas*, evitando así que todo el proceso fracasara.

Al aproximarse el final de las reuniones de Camp David aún quedaba un tema de la agenda por resolver, a saber: el futuro de las colonias en la Ribera Occidental y en la Franja de Gaza (tercer punto de la agenda). Todas las partes en la negociación eran conscientes de la dificultad para encontrar una solución a este problema, por lo que la delegación norteamericana propuso redactar este *issue*, en el marco del borrador final de los Acuerdos, utilizando un lenguaje ambiguo. Sin embargo, Menachem Begin se mostró nuevamente intransigente y rechazó incluso la propuesta de un lenguaje vago. Al encontrarse en una nueva situación de estancamiento en el proceso de negociación, Jimmy Carter resolvió dejar este punto de lado, posponiendo su tratamiento para un eventual futuro encuentro entre las partes.

El problema del futuro de la Ribera Occidental y de la Franja de Gaza fue el último obstáculo que las partes encontraron en el proceso de negociación y, al sortearlo, las mismas pudieron alcanzar *momentum*, es decir, el punto en el cual el detalle más crucial o núcleo duro del mencionado proceso es solucionado. Cabe aclarar que, en este caso, el punto de *momentum* fue alcanzado debido a que dicho núcleo duro fue pospuesto y no solucionado.

⁴⁶ Op. Cit.; p. 8.

⁴⁷ William B. Quandt, *Camp David and Peacemaking in the Middle East*, en *Political Science Quarterly*, Vol. 101, Núm. 3, 1986, pp. 357-377; citado en Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 8, en <http://www.wps.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>.

Con respecto a los puntos uno y dos de la agenda de Camp David (tratado de paz⁴⁸ y normalización de las relaciones entre Egipto e Israel, por un lado, y desmilitarización y retirada de las bases israelíes de la Península del Sinaí, por el otro) se debe señalar que las partes acordaron la retirada efectiva de Israel de ese territorio, pero dicha retirada estaba condicionada al desenvolvimiento de la fase de normalización de las relaciones diplomáticas entre las mismas y a la creación de una fuerza de Naciones Unidas que implementara la desmilitarización del territorio. “Los dos líderes firmaron un tratado formal de paz y acordaron una fase de normalización de relaciones que culminaría con el intercambio de embajadores. La retirada israelí de las colonias del Sinaí estaba relacionada con la agenda de dicha normalización. Adicionalmente, gran parte del territorio del Sinaí sería desmilitarizado y una fuerza de las Naciones Unidas fue creada para implementar este proceso.”⁴⁹

Por otra parte, el cuarto punto de la agenda consistía en una declaración de principios, la que incluía la retirada israelí de todos los territorios ocupados y el derecho de autodeterminación del pueblo palestino. Anwar al-Sadat y Menachem Begin no lograron ponerse de acuerdo sobre estos *issues*, por lo que las partes optaron por utilizar el concepto de *ambigüedad constructiva* a la hora de redactar este punto en el borrador final de los Acuerdos. Así, tales Acuerdos señalan que “Egipto e Israel acordaron que, para asegurar una transferencia de autoridad pacífica y ordenada y tomando en consideración las preocupaciones de seguridad de todas las partes, deberían haber acuerdos transitorios para la Ribera Occidental y Gaza por un período no mayor a cinco años. Para proporcionar autonomía total a los habitantes, los acuerdos contemplaban que el gobierno militar de Israel y su administración civil serían retirados tan pronto como los habitantes de esas áreas eligieran libremente una autoridad autogobernante que reemplazara al gobierno militar existente.”⁵⁰ A través de la fórmula *autoridad autogobernante* las partes eludieron uno de los problemas que hubiese podido hacer fracasar todo el proceso de negociación. Sadat había conseguido que el pueblo egipcio no se opusiera a que negociara con Israel –aunque estos acuerdos no lograron el consenso entre los países árabes–⁵¹ debido a que la agenda contenía el problema de la autodeterminación del pueblo palestino y era uno de los objetivos de máxima del líder egipcio. Por lo tanto, era importante para Sadat que el tema de los territorios palestinos fuese incluido en el borrador final de los Acuerdos sin importar la ambigüedad o la vaguedad de los términos que se utilizaran. Por su parte, la estrategia del Primer Ministro israelí, por la cual se oponía también a una conferencia multilateral, consistía en posponer y, si las circunstancias lo permitían, bloquear, toda discusión y negociación acerca del establecimiento de un Estado palestino. Por ende, para Menachem Begin era conveniente que el lenguaje que se usara en los Acuerdos de Camp David respecto a ese tema fuese lo más vago posible.

⁴⁸ El Tratado de Paz entre Egipto e Israel fue firmado el 26 de marzo de 1979, en la ciudad de Washington, con el auspicio del Presidente Jimmy Carter.

⁴⁹ Jonathan Oakman, *The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation*, p. 9, en <http://www.wss.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>

⁵⁰ Punto A.1.a. de los *Acuerdos de Camp David*, firmados el 17 de septiembre de 1978 entre Egipto e Israel, en <http://www.mfa.gov.il>.

⁵¹ Como reacción de algunos países árabes a la negociación egipcia con Israel se puede mencionar la creación de un Frente de Rechazo auspiciado por Irak. A su vez, la sede de la Liga de Estados Árabes fue trasladada de El Cairo a Túnez.

Como se puede observar, la delegación israelí consiguió su objetivo al bloquear el proceso de autodeterminación palestino, ya que, entre otras cosas, el acuerdo con Egipto no incluía un cronograma para la creación de la llamada *autoridad auto-gobernante* o *consejo administrativo*.

Asimismo, los Acuerdos de Camp David pudieron ser alcanzados porque las partes tenían un tiempo límite para encontrar soluciones conjuntas a los temas de la agenda. La fecha límite impuesta a las negociaciones influyó en el ritmo de las mismas y modificó la percepción de los negociadores respecto al logro de una solución conjunta del conflicto, ya que tal límite de tiempo era percibido como una última oportunidad para llegar a la mencionada solución. “La limitación del tiempo disponible para la reunión de Camp David entre los Presidentes Carter y Sadat y el Primer Ministro Begin en 1978 [...] llevaba sus propios plazos, los que fueron efectivos para producir el acuerdo.”⁵²

En resumen, el poder relativo de Israel con respecto a Egipto era superior y fue incrementándose a lo largo del proceso de negociación, especialmente en el momento en que el Presidente Carter reveló a los negociadores israelíes los objetivos de mínima de la delegación egipcia. Por ende, Israel pudo obtener el *punto óptimo de Pareto*, ya que logró sus objetivos de máxima (reconocimiento por parte de Egipto y normalización de las relaciones con ese país, mantenimiento del statu quo en los territorios de la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, mantenimiento de la alianza estratégica con Estados Unidos, entre otros) sin dejar insatisfecha a la delegación egipcia, la que logró su principal objetivo, a saber: la retirada israelí de la Península del Sinaí.

El proceso de negociación entre Egipto e Israel no concluyó con la firma de los Acuerdos de Camp David el 17 de septiembre de 1978. Uno de los puntos de la agenda de dichas reuniones, plasmado en el borrador final de los Acuerdos, como se explicó con anterioridad, estipulaba la firma de un tratado de paz entre las partes, firma que se llevó a cabo el 26 de marzo de 1979:

“Para lograr la paz entre ellos, Israel y Egipto acordaron negociar de buena fe con el objetivo de concluir en un plazo de tres meses de la firma de este acuerdo un tratado de paz entre ellos:

Se acuerda que:

- El lugar de las negociaciones estará bajo la bandera de las Naciones Unidas en una ubicación o ubicaciones a ser acordadas de forma conjunta.
- Todos los principios de la Resolución de Naciones Unidas 242 se aplicarán en esta resolución de la disputa entre Israel y Egipto.
- A menos que se acuerde mutuamente de manera distinta, los términos del tratado de paz se implementarán entre dos y tres años luego de firmado el tratado.”⁵³

⁵² I. William Zartman y Maureen R. Berman, *The Practical Negotiator*, p. 197.

⁵³ *Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel*, en los *Acuerdos de Camp David*, firmados el 17 de septiembre de 1978 entre Egipto e Israel, en <http://www.mfa.gov.il>.

Siguiendo estos lineamientos, Egipto e Israel concluyeron las negociaciones mediante la firma del Tratado de Washington, el cual incluía nueve artículos, un anexo militar, un anexo que estipulaba la relación entre las partes y actas que interpretaban los principales artículos del tratado, como por ejemplo el artículo 6 (en él se incluyen el cronograma de retirada, el intercambio de embajadores, arreglos de seguridad y el acuerdo respecto a las conversaciones sobre la autonomía palestina). Se debe señalar, por otro lado, que Estados Unidos e Israel firmaron, ese mismo día, un Memorandum de Acuerdo, en el que el gobierno de Jimmy Carter ponía de manifiesto su compromiso con Israel en caso de violación del Tratado de Paz de Washington, el rol de las Naciones Unidas y la futura ayuda militar y económica a Israel, en concordancia con las negociaciones de Camp David.⁵⁴

⁵⁴ *Tratado de Paz entre Israel y Egipto*, en <http://www.mfa.gov.il>.

CONCLUSIÓN

Las negociaciones de Camp David de 1978 constituyen un caso paradigmático de estudio debido a que se puede observar en ellas todas las fases de un proceso de negociación y el *ritmo* inherente a dicho proceso. Asimismo, estas negociaciones pudieron concluir con la firma de los Acuerdos de Camp David, en primer lugar, y del Tratado de Paz entre Egipto e Israel, en segundo lugar. Uno de los motivos por los que este proceso de negociación pudo tener éxito residía en la necesidad de los tres líderes involucrados en lograr una solución negociada del conflicto. Como se explicó anteriormente, el Presidente Carter debía lograr un acuerdo por razones de prestigio e incluso de supervivencia política. Por su parte, tanto el Presidente al-Sadat como el Primer Ministro Begin necesitaban contrarrestar los problemas económicos y de seguridad en sus respectivos países. La economía egipcia experimentaba un debilitamiento, en especial durante el año 1978, y al-Sadat debía enfrentarse a una creciente oposición tanto de derecha como de izquierda. Las medidas represivas y el control sobre la opinión pública sólo funcionarían en el corto plazo por lo que el líder egipcio era consciente de la importancia de lograr una alianza con los Estados Unidos, alianza que le permitiría reformar la economía del país y establecer una política de seguridad sólida. Por ende, el Presidente egipcio estaba dispuesto a disminuir sus objetivos de mínima con el objetivo de mantener, e incluso mejorar, las relaciones de su país con el gobierno de Washington. Por su parte, Israel también experimentaba problemas económicos y de seguridad. Sin embargo, la principal preocupación del Primer Ministro Begin era su relación con los Estados Unidos. Al encontrarse Israel totalmente aislada en la región, el gobierno norteamericano era su principal aliado, ya que garantizaba su seguridad y contribuía a mantener la economía estable al ser el mayor donante de ayuda económica. Por lo tanto, el gobierno de Tel Aviv no podía mantenerse al margen de ninguna negociación que pudiera poner en peligro su relación especial con Estados Unidos.

Como se pudo observar durante el proceso de negociación, la delegación israelí contaba con un mayor poder relativo y, por ende, su posición estratégica fue más sólida que la de la delegación egipcia. Esto se debió a distintos factores. Por un lado, la personalidad del Presidente al-Sadat y las características del sistema político interno de Egipto afectaron las posibilidades de éste de lograr mayores beneficios en el proceso. Por otro lado, Menachem Begin tenía mayor experiencia en procesos de negociación y era capaz de evaluar sus intereses tanto desde un nivel de detalles técnicos como desde un nivel de estrategia global. A su vez, comprendía que las relaciones personales de amistad con otros líderes y los intereses nacionales constituían dos esferas diferentes, por lo que no iba a cometer el mismo error que el líder egipcio. El sistema político interno de Israel también fue un factor que benefició la estrategia del Primer Ministro, ya que, al ser más descentralizado que el sistema egipcio, requería del consenso y la ratificación de los Acuerdos.

Dadas estas características y estrategias, el resultado de los Acuerdos de Camp David favoreció más a Israel que a Egipto, ya que, en primer lugar, aunque Israel debía retirarse del

Sinaí, las concesiones hechas por Estados Unidos lo beneficiaban más que mantener bases militares en ese territorio a un alto costo económico. Por otra parte, el mencionado territorio iba a ser desmilitarizado y la ONU iba a crear una fuerza especial para llevar adelante este proceso. Asimismo, el *issue* de la autodeterminación de los palestinos fue incluido en los Acuerdos, pero se trató meramente de una declaración de principios. Los Acuerdos estipulaban la creación de una *autoridad autogobernante* o *consejo administrativo* en los territorios de la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, pero no estipulaba un cronograma para llevar a cabo dicha creación, por lo que Israel tenía la posibilidad de bloquear ésta más adelante, es decir, de no permitir que se avanzara sobre este punto.

En suma, Begin consiguió sus mayores objetivos, a saber, asegurar un tratado de paz y la desmilitarización del Sinaí sin tener que sacrificar demasiado en lo concerniente a la *cuestión palestina*. Por su parte, Sadat logró la retirada israelí de dicho territorio y otras pequeñas concesiones, pero no pudo conseguir la autodeterminación del pueblo palestino.

Por su parte, Estados Unidos se desempeñó formalmente en esta negociación como mediador o facilitador. Las características personales del Presidente Carter hicieron que el hecho de alcanzar una solución negociada del conflicto se convirtiera en un imperativo moral para el gobierno. Asimismo, las fuertes presiones internas, provenientes de diversos grupos de poder, llevaron a la administración norteamericana a hacer concesiones propias, con el objetivo primordial de salvaguardar sus propios intereses nacionales y la presidencia de Jimmy Carter. Esta coyuntura política llevó a que la delegación estadounidense, en algunas ocasiones, dejara de lado su rol de mediadora para convertirse en parte activa de las negociaciones.

Los Acuerdos de Camp David se firmaron el 17 de septiembre de 1978, pero los mismos no fueron el fin de las negociaciones entre Israel y Egipto. Los canales diplomáticos entre ambos países fueron abiertos y las partes debieron conseguir apoyo interno para llevar adelante uno de los puntos negociados en Camp David, a saber, el Tratado de Paz entre Egipto e Israel, el cual se firmaría el 26 de marzo de 1979.

El Tratado de Paz definió las fronteras internacionales entre ambos países y redujo, al ser Estados Unidos el garante del mismo, la posibilidad de una confrontación militar. A su vez, el proceso de negociación de Camp David y el mencionado Tratado de Paz lograron que las relaciones entre Egipto y el gobierno norteamericano experimentaran una mejoría.

Cabe señalar que, desde una perspectiva militar, la firma del Tratado llevó al resto de los países árabes a considerar a Israel como una mayor amenaza. La desmilitarización del Sinaí aumentaba el número de fuerzas disponibles de ese país lo que le permitiría reubicarlas para poder enfrentar a Jordania, El Líbano y Siria. Esta nueva visión del mundo árabe con respecto a Israel llevó a Siria a postularse como el único estado en la región capaz de mantener el balance de fuerzas, es decir, como el único país con los recursos geopolíticos para hacer frente al poderío israelí. Así, el gobierno de Damasco formuló una política de *paridad*

estratégica, la que incluía el fortalecimiento de los recursos militares, económicos y humanos con miras a un eventual conflicto armado con Israel.⁵⁵

Más allá de las perspectivas de cada actor con respecto al proceso y al resultado de las negociaciones de Camp David, las mismas conllevan una gran importancia; a partir de la firma de los Acuerdos y del Tratado de Paz de Washington, Egipto e Israel ingresaron en un período de paz que no ha sido vulnerado. Para ello, dos estados que estuvieron en constante conflicto desde 1948 y se enfrentaron en varias guerras durante 30 años debieron dejar de lado sus ideologías antagónicas y sus soluciones unilaterales para embarcarse en un proceso de negociación que pusiera fin al enfrentamiento. Cabe señalar que el papel desempeñado por los Estados Unidos en este proceso fue crucial para que el mismo no fracasara. Por lo tanto, aunque las estrategias de cada uno de los actores estaban centradas en obtener los mayores beneficios de esta negociación y en lograr sus objetivos de mínima y de máxima, el resultado final de la misma logró que ambos países coexistieran en paz durante casi tres décadas.

Las negociaciones de Camp David resultan de gran utilidad y son un claro ejemplo de un proceso de negociación bilateral con un tercer actor cumpliendo el rol de mediador. Las fases de formulación y de detalles no sufrieron interrupciones y el proceso fue continuo desde el primer día de reuniones hasta la firma de los Acuerdos.

Por último, aunque el *ritmo* de la negociación en la realidad no permite una clara división de la misma en fases, la teoría de William Zartman y Maureen Berman resulta una herramienta valiosa para lograr una mayor comprensión tanto del proceso como del resultado de los Acuerdos de Camp David, así como de cualquier proceso de negociación internacional.

⁵⁵ Abdullah Toukan, *Arab National Security Issues: Perceptions and Policies*, pp. 50-51, en <http://www.wilsoncenter.org>.

BIBLIOGRAFÍA

- Gerner, Deborah J. (1994) ***Una Tierra, Dos Pueblos: El conflicto sobre Palestina***; Westview Press, Colorado.
- Gross Stein, Janice (1989) ***Getting to the Table; The Triggers, Stages, Functions and Consequences of Prenegotiation***, en ***Getting to the Table, The Process of International Prenegotiation***, edited by Janice Gross Stein; Paperback.
- Hahn, Peter L. ***La Crisis de Suez: Un Suceso que cambió el Equilibrio de Poder en el Oriente Medio***, en <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0406/ijps/hahn.htm>.
- Hopmann, P. Terrence (1990) ***Teoría y Procesos en las Negociaciones Internacionales***; PNUD/CEPAL, Santiago de Chile.
- Izquierdo Brichs, Ferna (2004) ***Estados Unidos e Israel, de la Alianza a la Simbiosis***, en *Afers Internacionales*, N° 64; diciembre-enero.
- Lijphart, Arend (1987) ***Democracias Contemporáneas***; Ariel, Barcelona.
- Oakman, Jonathan ***The Camp David Accords. A Case Study on International Negotiation***, en <http://www.wws.princeton.edu/~cases/papers/campdavid.html>.
- Rubin, Jeffrey Z. (1991) ***Some Wise and Mistaken Assumptions About Conflict and Negotiation***, en ***Negotiation. Theory and Practice***, edited by J. William Breslin and Jeffrey Z. Rubin; The Program on Negotiation at Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts.
- Toukan, Abdullah ***Arab National Security Issues: Perceptions and Policies***, en <http://www.wilsocenter.org>
- Zartman, I. William y Berman, Maureen R. (1982) ***The Practical Negotiator***; Yale University Press, New Haven.
- Zartman, I. William (1989) ***Prenegotiation: Phases and Functions***, en ***Getting to the Table, The Process of International Prenegotiation***, edited by Janice Gross Stein; Paperback.
- Zartman, I. William (1991) ***Common Elements in the Analysis of the Negotiation Process***, en ***Negotiation. Theory and Practice***, edited by J. William Breslin and Jeffrey Z. Rubin; The Program on Negotiation at Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts.
- ***Acuerdos de Camp David***, en <http://www.mfa.gov.il>.
- ***Resolución 181 de la Asamblea General de la ONU***, en <http://www.un.org>.
- ***Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU***, en <http://www.un.org>.
- ***The World Factbook***, en <http://www.cia.gov>.
- ***Tratado de Paz entre Israel y Egipto***, en <http://www.mfa.gov.il>.