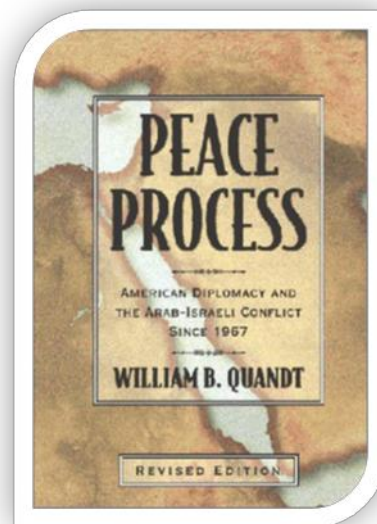


William B, QUANDT. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*. Washington D.C., Berkeley y Los Ángeles, The Brookings Institution y University of California Press, 2005.

Por Javier Lion Bustillo  
GEHA y UNED Sevilla

En unos momentos en los que la Administración Obama tantea la posibilidad de relanzar el proceso de paz entre israelíes y palestinos, no está de más revisar esta decisión a la luz de lo que ha sido hasta ahora la controvertida y (hasta ahora) poco productiva actuación de los Estados Unidos como mediador y facilitador de la paz en el conflicto del Próximo Oriente. Y si queremos realizar un balance de la misma, no existe hoy en día una obra más útil para dicha tarea que el clásico estudio de William Quandt (varias veces reeditado y puesto al día) que constituye el objeto de esta reseña.



El profesor Quandt posee un profundo conocimiento de ese papel jugado por Washington en el proceso de paz árabe-israelí, no sólo por su labor académica, sino también por su participación personal en el mismo en la etapa de la Administración Carter, cuando se alcanzó lo que muchos consideran como el zénit de esa labor de mediación, plasmada en los Acuerdos de Camp David entre Egipto e Israel (1979). Ello le aporta una gran capacidad para analizar no sólo los principales objetivos de la política estadounidense en la zona y los principios que han guiado su actitud hacia el proceso de paz, sino sobre todo (y aquí estriban las principales diferencias entre las distintas administraciones) cuáles han sido los instrumentos tácticos empleados para alcanzar los resultados deseados.

El análisis de Quandt adopta una perspectiva a tres niveles. Por un lado, la política de Washington hacia el proceso de paz habría estado guiada por una definición de los intereses nacionales de carácter racionalista, consistiendo en evitar la extensión de la influencia soviética en la región (durante la Guerra Fría), el apoyo a Israel basado en lazos culturales y acontecimientos históricos, y el deseo de garantizar el acceso al

petróleo de la zona a unos precios razonables. La continuidad en estos objetivos por parte de las distintas administraciones habría sido muy evidente, la cual se reflejaría también en los principios que han inspirado la acción estadounidense en ese proceso de paz, tales como el que una retirada israelí de los Territorios Ocupados debía conllevar un acuerdo de paz y unas garantías de seguridad sólidas para el país; que la fórmula final para la ciudad de Jerusalén debía ser el resultado de una negociación entre las partes; que los asentamientos israelíes constituían obstáculos para la paz; que los derechos de los palestinos no debían implicar el retorno de los refugiados de 1949, pero sí alguna fórmula política que les aportara autogobierno, preferentemente en el seno de Jordania, lo que hacía precisa una retirada israelí de la mayoría de los Territorios Ocupados; y que la superioridad militar israelí sobre sus vecinos debía ser garantizada por Washington.

Sin embargo, esta continuidad en cuanto a objetivos y a principios no se ha dado en lo relativo a los medios a emplear para alcanzar la paz, aspecto en el que los cambios han sido notables y en los que, según Quandt, habrían jugado un papel muy notable tanto los propios presidentes y secretarios de Estado como sus asesores, la burocracia de Washington o las consideraciones de política interna. De ahí que los otros dos niveles del análisis de Quandt se dediquen por un lado a cómo los distintos escalones de la Administración norteamericana han influido en las políticas llevadas a cabo y por otro a cómo las consideraciones de política interna (es decir, electorales) han jugado también un papel relevante a la hora de entender la posición norteamericana en este complejo asunto.

La obra de Quandt reconoce la enorme importancia que la Guerra de los Seis Días jugó en el conflicto del Próximo Oriente, ya que por un lado reflejó bien a las claras la enorme asimetría militar entre Israel y sus vecinos y por otro indujo a éstos a buscar progresivamente la mediación norteamericana como medio para alcanzar sus objetivos, reconociendo la capacidad de presión que Washington poseía sobre Tel Aviv. Además, la derrota condujo a que la OLP asumiera el protagonismo en la defensa de la causa palestina, pasando el movimiento nacional palestino a actuar con una autonomía de acción de la que hasta entonces había carecido. Precisamente esas circunstancias excepcionales fueron las que empujaron a distintas administraciones a implicarse en el proceso de paz con resultados dispares.

Ante la dificultad de reconciliar unas posiciones muy alejadas, Washington habría optado por una aproximación al conflicto basada en la centralidad de la idea de proceso, otorgando prioridad a las consideraciones jurídicas sobre las políticas. Así, se habría otorgado una gran relevancia al objetivo de lograr llevar a las partes a la mesa de negociaciones, adoptando para ello la visión israelí, basada en que Tel Aviv negociara bilateralmente con cada uno de sus vecinos árabes. Por otra parte, se subrayó enormemente la necesidad de que antes de abordar los aspectos más controvertidos del proceso de paz era preciso crear la necesaria confianza entre las partes mediante una política de pequeños pasos. Estos acuerdos parciales sobre temas de menor calado constituían para los norteamericanos unos grandes logros, ya que preparaban el terreno para negociar en el futuro los contenciosos más complejos, que requerían concesiones especialmente difíciles de las distintas partes.

Sin embargo, estas decisiones habrían conllevado ciertas consecuencias. Por lo que se refiere al rechazo de un foro global a favor de negociaciones bilaterales, esta decisión evitó que cualquier actor árabe pudiera bloquear el avance en otros escenarios. Por otra parte, una conferencia internacional corría el riesgo de convertirse en un marco en el que el conjunto de los actores árabes, aprovechando su superioridad numérica, multiplicaran sus demandas sobre Israel más allá de lo posible dentro de un acuerdo de paz. No obstante, la opción escogida también tenía claros defectos, ya que una vez que Israel hubiera logrado la paz con sus rivales más poderosos (en concreto, Egipto) podía perder su interés en lograr compromisos con otras partes, estando dispuesto a hacer menos concesiones. Por lo que respecta a la política de pequeños pasos, ésta tuvo la ventaja de crear una cierta confianza entre las partes, pero la larguísima duración del proceso provocó que dicha confianza resultara crecientemente minada, mientras que la falta de una clara visión sobre las líneas de un acuerdo final agravó aún más ese problema.

El autor reconoce importantes logros de la diplomacia norteamericana en el camino de la paz, tales como la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU, los acuerdos de repliegue de Israel con Egipto y Siria tras la Guerra del Yom Kippur, o los tratados de paz egipcio-israelí y jordano-israelí. Por el contrario, tampoco se eluden las propias responsabilidades norteamericanas en fracasos como el despliegue de la Fuerza Multinacional en Beirut en 1982, los fiascos en las negociaciones árabe-israelíes del año 2000 o el bloqueo del proceso durante la presidencia de Bush.

Quandt no considera que la complejidad del proceso de paz convierta a éste en un imposible, pero al mismo tiempo presenta notables dificultades, por lo que sería preciso aprender de los errores para evitar la repetición de éstos. De ahí que realice una serie de recomendaciones, tales como realizar una valoración realista de cada situación regional; la implicación activa del Presidente y del Secretario de Estado, junto con sus numerosos asesores y otros miembros de la administración, tratando de actuar de forma coordinada y complementaria; la necesidad de lograr un importante apoyo a nivel interno en los propios Estados Unidos; no dejar pasar las circunstancias favorables; el ejercicio de la presión sobre las partes, pero de manera cuidadosa; el empleo de la diplomacia discreta y confidencial, no pensando que las grandes cumbres pueden resolver todos los contenciosos; y la necesidad de delinear cómo será el marco final de la paz.

En resumen, el libro hace un análisis muy minucioso de los cambios en la política de Washington hacia el proceso de paz y de los entresijos de las negociaciones entre las partes y que constituye un instrumento enormemente valioso tanto para los especialistas en el Próximo Oriente como para cualquier persona interesada en la resolución de un conflicto que ha provocado tanto dolor en esa región del mundo.