

La política exterior de Estados Unidos en el Medio Oriente*

Doris Musalem Rahal**

El presente ensayo analiza los cambios de la administración Clinton en el conflicto palestino-israelí en la era de la posguerra fría. Israel ya no es considerado la única pieza estratégica en el Medio Oriente: Estados Unidos intenta implementar una política más equilibrada que enfatice sus relaciones con el mundo árabe, donde el petróleo sigue siendo considerado parte de los intereses nacionales estadounidenses. En este contexto de transformaciones existe un interés creciente por encontrar una solución al problema palestino, considerado la condición básica para garantizar la estabilidad de la región. Pero, esta nueva posición del ejecutivo norteamericano se enfrenta a la oposición del Congreso, quien apoya al gobierno del primer ministro israelí, B. Netanyahu. Este apoyo se debe, en parte, a la presión que ejerce el poderoso lobby pro-Israel que hay en Estados Unidos -AIPAC- sobre el Congreso. No obstante, Musalem concluye que por más influencia que ejerza AIPAC, lo que determinará finalmente la política exterior norteamericana son los intereses nacionales de Estados Unidos.

Introducción

En el mundo de la Posguerra Fría, el sistema de las relaciones internacionales ha experimentado cambios sustanciales inaugurando nuevas maneras de hacer la política internacional. Acontecimientos

** Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Octubre de 1998.

*Este trabajo es una versión ampliada del artículo titulado: "La política exterior de la administración Clinton en el conflicto palestino-israelí", publicado en la Rev. *Relaciones Internacionales*, mayo-agosto de 1998, no. 78, FCPyS, UNAM.

como fueron la desintegración de la URSS, el surgimiento de conflictos étnicos inter e intranacionales y la integración económica de Europa han estimulado el debate de las teorías de las relaciones internacionales y de política exterior, ya que las premisas del realismo político que han dominado el análisis teórico de la política internacional desde la segunda guerra mundial (paz versus guerra, armamentismo, seguridad nacional, interés nacional, poder hegemónico, factores estratégico-militares, estatocentrismo) ya no son suficientes para explicar el mundo de la posguerra fría.

El cambio más importante —y que representa un anatema en la corriente del realismo político— ha sido que los norteamericanos, los europeos (incluidos los rusos) y los asiáticos del Este han desmilitarizado considerablemente sus relaciones mutuas y compiten únicamente desde el punto de vista económico si es que llega a existir competencia entre ellos. La guerra y la paz ya no son tema de debate y la preponderancia de la geoeconomía enfatiza el potencial para establecer relaciones de cooperación entre las naciones.

En este contexto los intereses nacionales y aún la seguridad nacional son definidos de un modo que trasciende los aspectos militares estratégicos, premisa fundamental de realismo político. (Sólo en ciertas regiones como es el caso del Medio Oriente donde persisten los conflictos territoriales, aún se puede decir que el factor geopolítico sigue dominando sobre el geoeconómico).

Según esta nueva posición las amenazas provienen de una multiplicidad de problemas que están más allá de la seguridad militar y que son igualmente importantes en la política mundial. El tráfico de drogas, inmigración, problemas ambientales, sida, pero por sobretodo el terrorismo internacional, estarían entre los problemas no militares más importantes percibidos por los distintos sectores sociales. La vida internacional se va haciendo más compleja y somos testigos de una proliferación de nuevos actores que trascienden las fronteras políticas, pues cada vez crecen los problemas que no tienen solución en el marco nacional. Ellos son por ejemplo las organizaciones internacionales, organizaciones transnacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones multinacionales, etc.

La preocupación por la seguridad nacional es reemplazada por la cooperación económica, el bienestar económico y la interdependencia, los cuales se ven como un camino viable hacia la paz (Walterstein, 1980).

Al mismo tiempo la ampliación de la agenda de intereses nacionales combinado con la tendencia hacia una mayor democracia en muchas partes del mundo, sugiere, en la tradición wilsoniana que las fuerzas internas, especialmente la opinión pública, moldearán la política exterior de manera positiva en el sentido de que contribuirán a la paz y estabilidad en política internacional.

De igual manera en el marco de los cambios que estamos percibiendo en el mundo de la posguerra fría, habría un reforzamiento de la ley internacional (Moyni-

han, 1990; Burley, 1992) a pesar de que los teóricos del realismo político afirman que la legalidad internacional es sólo un instrumento al servicio de los poderosos (Morgenthau, 1985). Sin embargo, hay evidencias de que la mayoría de los estados voluntariamente se adhieren a la legalidad internacional. (Jones, 1991; Joryner, 1995)¹

Estas nuevas realidades en el escenario mundial (paz, desarme, cooperación entre las naciones, democracia y respeto a la ley internacional) reviven las teorías liberales de política mundial; sin embargo, a pesar de los cambios que se han producido en ese sentido, hay ciertos hechos recientes que no se acomodan a dichas teorías.

Por ejemplo, frente al desarme de los poderosos presenciamos una acelerada carrera de armamento de destrucción masiva por parte de los poderes regionales (India, Irán, Israel, Pakistán, etc.) y mientras el peligro de una guerra apocalíptica entre las grandes potencias ha disminuido de una manera dramática, las guerras internas que no respetan la legalidad internacional y provocan la intervención militar de Estados Unidos en alianza con los países europeos, van cada vez en aumento.

De igual manera otro hecho que se aleja de las nuevas tendencias en las relaciones internacionales, es la aplicación por parte de las potencias occidentales de la legalidad internacional con una doble pauta de moralidad. Sólo en el caso de Iraq en su conflicto con Kuwait las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adquirieron un carácter coercitivo, hasta llegar al extremo de permitir en nombre de la legalidad internacional la destrucción del país; y lo más grave, es el sufrimiento humano al que ha estado sometida la población iraquí desde hace ocho años,² por la imposibilidad de adquirir alimentos y medicinas debido al embargo petrolero al que está sujeto Iraq, a pesar de que el gobierno de Saddam Hussein ha cumplido con las condiciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU³. Por el contrario en el caso de Israel, quien durante treinta años ha violado las resoluciones de Naciones Unidas que le exigen la retirada de los territorios palestinos ocupados en la guerra de 1967, no ha recibido por parte del Organismo Internacional la mínima sanción; aún más, el enorme apoyo que anualmente recibe Israel por parte del gobierno norteamericano, el cual no se ha suspendido, le permite mantener la ocupación militar de Palestina

¹ Autores citados por Kegley W. Charles Jr., *Controversies in International Relations Theory*, University of South Carolina, St. Martin's Press, New York, obra que presenta un interesante debate de los diferentes enfoques teóricos para explicar las Relaciones Internacionales.

² El bloqueo ha dejado un saldo de 800 mil muertos, de los cuales 320 mil eran niños menores de cinco años. La tasa de mortalidad infantil subió de 61 que tenía antes del bloqueo a 177 muertes de menores de un año por cada mil nacimientos en 1996. Por otro lado, según informes de la ONU, "un millón de niños sufren de retrasos en el crecimiento como consecuencia de la desnutrición crónica". Paul Marie de la Gorce, "La cruzada de Estados Unidos contra Bagdad", *Le Monde Diplomatique*, 15 de diciembre -15 de enero de 1998, p. 6.

³ *Ibid.*

(véase p. 19 del texto). Esto muestra que el actual sistema de legalidad internacional es injusto, ya que es selectivo y discriminatorio.

Por otro lado, surgen nuevas amenazas y hechos de política mundial como son los ataques militares norteamericanos al supuesto terrorismo internacional, proveniente especialmente del mundo islámico. Fue el caso de los recientes ataques a Sudán y Afganistán a quienes se les responsabilizó por los atentados terroristas que sufrieron las embajadas norteamericanas de Kenia y Tanzania el pasado mes de agosto. Por más que el gobierno norteamericano reitera que estos hechos no representan una posición anti-islámica,⁴ la opinión pública del mundo islámico así lo percibe y esto puede llevar a una situación de confrontación con los países islámicos e inestabilidad a nivel mundial.

Por último, el surgimiento del fascismo en sus últimas manifestaciones de racismo y xenofobia en el mundo entero, contradirían las nuevas tendencias de democratización y de pacificación de la sociedad internacional.

De este modo hay incertidumbre sobre qué factores determinarán la política internacional en el mediano plazo, ya que después de todo el fin de la Guerra Fría es un hecho relativamente reciente. Los enfoques que actualmente revisan los marcos teóricos para analizar los cambios en las Relaciones Internacionales, deberán tomar en cuenta, en esta nueva configuración de la política mundial, tanto elementos de los modelos del realismo político como elementos de las teorías liberales.

Lo que parece más plausible en este escenario de pos Guerra Fría es la consolidación del sistema unipolar que se caracteriza por la hegemonía política y militar de los Estados Unidos sobre el sistema político internacional, quedando definida como la única potencia global o superpotencia.⁵

⁴ En su discurso de inauguración de la 53 sesión de la Asamblea General de Naciones que tuvo lugar en Nueva York el 21 de septiembre de 1998, el presidente Clinton dijo que Estados Unidos no guarda rencor contra el Islam y que no lo considera el culpable del terrorismo internacional, agregando que "los americanos respetamos y honramos el Islam. No hay una guerra de América contra el Islam", *El País*, martes 22 de septiembre de 1998, pp. 8 y 14.

⁵ El profesor Zeraoui amplía la conceptualización de potencia global o superpotencia que realiza Silva Michelena de la siguiente manera: "Entendemos por potencias globales o superpotencias a los Estados Unidos y a la Unión Soviética (anterior a su derrumbe), rechazando la terminología de A. Silva Michelena, *Política y Bloques de Poder: crisis en el sistema mundial*, 7ª ed., Siglo XXI, México, 1987, de gran potencia por considerarla insuficiente. En efecto, nos podemos referir a una gran potencia tanto a nivel económico (Japón) como a nivel político (China) o nuclear (Francia), pero ninguna de ellas es potencia global o superpotencia en el sentido, durante la Guerra Fría, de un poderío tanto nuclear como político y económico y de un alcance que abarca a todo el mundo. En esta medida, el significado global es doble: por una parte se refiere a los distintos ámbitos (nuclear, político, económico, militar...) y por la otra a la totalidad mundial. Las potencias medianas citadas carecen de esta perspectiva globalizante. (Continúa en la siguiente página...)

En esta nueva posición de potencia hegemónica, Estados Unidos enfrenta el problema del control mundial, el cual pretende asumir bajo el nombre de Nuevo Orden Mundial.

Frente a estos planteamientos de la política internacional analizamos los cambios que se observan en la posguerra Fría en una de las regiones más conflictivas del mundo: el Medio Oriente.

La política internacional de Estados Unidos en esta zona se caracteriza por el orden ahí impuesto para el control estratégico del petróleo y por el conflicto árabe-israelí y en particular por el conflicto palestino-israelí.

El apoyo que durante toda la Guerra Fría brindó Estados Unidos a Israel —en detrimento de los derechos políticos y nacionales de los palestinos— se debió a que fue considerado una pieza estratégica para los intereses norteamericanos en el mundo árabe. Históricamente el orden político y económico impuesto por los Estados Unidos en el Medio Oriente se basó en el control del petróleo en el que la alianza estratégica con Israel tuvo un peso importante. En ciertos períodos de la historia de la región, Estados Unidos ha apoyado su política a través de alianzas tácticas, la mayoría de las veces conflictivas con países árabes (Arabia Saudita y Egipto) o no árabes (Irán) que jugaron el papel de garantes de los intereses norteamericanos en esta zona. No obstante, Israel identificado con el mundo occidental fue siempre considerado como el único aliado confiable de los Estados Unidos en Medio Oriente y por tanto su valor estratégico no era comparable a ningún país árabe o al de Irán.

Sin embargo, el derrumbe de la Unión Soviética que puso fin a la función de Israel como factor de contención del comunismo, la guerra del Golfo Pérsico que dejó de manifiesto el poco valor estratégico-militar de Israel para Estados Unidos en la región y por último la presencia militar permanente de Estados Unidos en el Golfo tuvieron como consecuencia que se diera un cambio fundamental en la política de Estados Unidos hacia el conflicto palestino-israelí, minimizando el papel militar de Israel en la región. Por el contrario, ahora se trata de implementar una política más equilibrada hacia el Medio Oriente en la que se enfatiza las relaciones con sus aliados árabes, donde el petróleo sigue siendo considerado parte del interés nacional de Estados Unidos.

⁵ (Continuación) ...Una superpotencia se define también por la formación de su zona de equilibrio y de su liderazgo dentro de un bloque de poder, conformado por la zona de equilibrio y la potencia global. Con el derrumbe de la URSS, esta estructura mundial se ha desmembrado dejando a los Estados Unidos como la única superpotencia temporal en la actual fase de transición hacia un mundo multipolar". En Zeraoui Zidane, *Islam y Política: los procesos políticos árabes contemporáneos*, Ed. Trillas, 1997, p. 21.

De este modo, en el rediseño de la política exterior de la administración Clinton los dos principios fundamentales en el Medio Oriente son: la seguridad del Golfo Árabe-Pérsico⁶ y la paz entre árabes e Israel.

En este trabajo se analizarán los cambios que ha experimentado la política exterior norteamericana hacia el Golfo Árabe Pérsico y hacia el conflicto palestino-israelí durante la administración del presidente William Clinton, la que ha coincidido con el período de la Posguerra Fría.

La política exterior de Estados Unidos en el Golfo Árabe-Pérsico

En el análisis de la política exterior norteamericana en un contexto más global podemos distinguir ciertas características comunes: una, es la continuidad en el tiempo (desde principios del siglo XIX hasta hoy); otra, es su consistencia en el espacio, (es decir, que es mundial); y la última, es el consenso del que goza en el espectro político de Estados Unidos, entre republicanos o demócratas (progresistas o conservadores). Este consenso se refiere a la definición de los intereses nacionales u objetivos de la política exterior de Estados Unidos, que son los siguientes: libre acceso a los recursos naturales, a los mercados mundiales y oportunidades de inversiones a nivel mundial.⁷

Según los teóricos del realismo político con su mayor representante, Hans Morgenthau,⁸ la conducta del estado es racional y esta premisa estaría respaldada por la lógica de los "intereses nacionales", definida a su vez "en términos de poder, seguridad, sobrevivencia y una relativa capacidad"⁹ Sin embargo, los realistas clásicos explican las desviaciones de políticas racionales por intereses políticos internos.¹⁰

Estados Unidos utiliza su poder en el exterior para implementar estrategias que maximicen su interés nacional. Estas estrategias han sido militares, políticas y económicas y van cambiando de acuerdo a las circunstancias.

⁶ Los países del Golfo Árabe-Pérsico son: Arabia Saudita, Kuwait, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Omán, quienes poseen en su conjunto el 66% de las reservas probadas de petróleo a nivel mundial.

⁷ T. Cheryl A. Rubenberg: "The US-PLO Dialogue: continuity or change in American Policy" en Arab Studies Quarterly, vol. II, no. 4, Fall, 1989, p. 2.

⁸ Su libro "Politics Among Nations, The Struggle of Power and Peace" considerado como paradigmático del pensamiento del realismo político sigue siendo la obra que más influencia ha tenido en el período de la posguerra.

⁹ Kegley W. Charles "Controversies in International Relations Theory" St. Martin Press, NY, 1995.

¹⁰ Para un análisis de la política exterior de Estados Unidos véase Zidane Zeraoui, "La política exterior de Clinton: entre realismo e idealismo", en *Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, enero-abril de 1997, no. 73.

En relación al Golfo Árabe-Pérsico la definición de los intereses nacionales norteamericanos no ha cambiado: "el acceso de los recursos naturales" significa acceso al petróleo del Golfo. Esta región es considerada vital para la hegemonía norteamericana a nivel mundial y las estrategias que implementa Estados Unidos en la región giran alrededor del control del petróleo. Dos de las estrategias más duraderas en el tiempo han sido: una, establecer alianzas con regímenes pro-norteamericanos y dos, realizar todos los esfuerzos para mantener la "estabilidad" -ambos requisitos indispensables para crear un clima favorable para las inversiones y acceso a los recursos y mercados mundiales. Al mismo tiempo, a fin de asegurar al máximo el control de la zona del Golfo surge una nueva estrategia: la política de doble contención hacia las dos potencias regionales, Irán e Iraq que consiste en mantenerlas a un mínimo nivel en su capacidad militar, hecho que pone fin a la estrategia tradicional de varias décadas de enfrentar a una contra otra.¹¹

En efecto, la potencia iraní debía impedir el surgimiento de un estado árabe a orillas del Golfo y capaz de establecer su hegemonía en la región: éste es el papel que jugó Irán en tiempos del Sha.

De la misma manera, Iraq sería una barrera de las posibles pretensiones hegemónicas de Irán. El presidente Saddam Husein asumió ese papel cuando inició la primera guerra del Golfo entre estos dos países (1980-1988)¹² contra lo que Europa y Estados Unidos más temían, que fue la revolución iraní.

Pero esta política de enfrentar a uno contra el otro terminó después de la segunda guerra del Golfo (1990-1991): el presidente Bush dejó establecido que el bloqueo impuesto a Iraq no significaría un acercamiento con Irán y éste fue el antecedente aplicado por la administración Clinton.

Evidentemente que este cambio tan radical era resultado del fin de la Guerra Fría y por tanto de la amenaza comunista. Desaparecido este enemigo había que buscar otros nuevos para legitimar la política exterior de Estados Unidos. De este modo tanto Iraq como Irán se vuelven los dos principales blancos, basándose en el principio de que los dos representan por sus opciones políticas de naturaleza nacionalistas, amenazas a los intereses de Estados Unidos en la región.

¹¹ La política de doble contención fue definida en mayo de 1993 por Martin Indyk, asesor especial de William Clinton para los asuntos de Medio Oriente y Asia Meridional de la siguiente manera: "La fuerza de los Estados Unidos y de sus aliados en la región Arabia Saudita, Turquía, Israel, Egipto y el Consejo de Cooperación del Golfo (además de Arabia Saudita, Omán, Kuwait, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos y Qatar), nos permite detener tanto a Irán como a Iraq. Ya no necesitamos del uno para oponerlo al otro". En Zeraoui, Zidane: "La política exterior de Clinton entre realismo e idealismo", *op.cit.*, p. 96.

¹² Para un análisis completo de la guerra Irán—Iraq, véase Zeraoui, Zidane y Musalem Doris, *Irán-Iraq, guerra, política y sociedad*, Nueva Imagen, México, 1981.

En efecto, en el caso de Iraq se trataba de lograr la destrucción completa de su capacidad militar y de evitar que Bagdad reconstruyera un polo de poderío político en el corazón del Medio Oriente, que pudiera significar un desequilibrio estratégico mayor en la región. Este es el verdadero significado de la guerra contra Iraq por parte de Estados Unidos y sus aliados occidentales (y también árabes) y del embargo que se le impuso después de su derrota y que sigue aún vigente.

Por otra parte, la política norteamericana sigue viendo una amenaza potencial en Irán y en su expansión al exterior, sobretodo por su apoyo al Hezbollah libanes. El gobierno de Estados Unidos mantiene al país islámico en la lista de los estados terroristas y en consecuencia decretó el boicot contra Teherán por medio de la ley d'Amato-Kennedy.¹³

Por último, además de la estrategia de doble contención, la alianza con las monarquías petroleras ha permitido a Estados Unidos mantener una presencia militar permanente en el Golfo, a cambio de protección de las monarquías petroleras de agresiones externas, como fue el caso de la invasión de Kuwait por parte de Iraq, lo que provocó la guerra del Golfo (1990-91). De este modo, los intereses nacionales y aún la seguridad nacional han sido definidos dentro de la esfera tradicional geopolítico-militar que corresponde a la Guerra Fría.¹⁴

La política exterior de Estados Unidos en el conflicto palestino-israelí

El otro principio fundamental de la política exterior estadounidense como ya se señaló es promover la paz entre árabes e Israel y particularmente solucionar el conflicto palestino-israelí.

Durante toda la época de la Guerra Fría los Estados Unidos nunca mostraron interés por encontrar una solución pacífica al conflicto árabe-palestino-israelí en el sentido de un acuerdo que resultara justo para todas las partes.

Sin embargo, en la estrategia hegemónica que tiene Estados Unidos en el mundo árabe en este Nuevo Orden Internacional, donde se prioriza lo político y lo económico y no lo militar, se plantea una solución al problema palestino por la vía político-diplomática como elemento fundamental para la seguridad y estabilidad política del Medio Oriente.

¹³ La ley norteamericana d'Amato-Kennedy aprobada el 5 de agosto de 1996, prohíbe toda inversión extranjera superior a los 40 millones de dólares en Irán (y en Libia).

¹⁴ Entre 1988 y 1992 las fuerzas norteamericanas de ultramar se redujeron en un 42% en Europa, 31% en el pacífico y 25% en el hemisferio occidental, mientras que en la región del Golfo Árabe Pérsico crecieron en un 30%. Joe Stork, "The Clinton Administration and the Palestine Question" en Michael W. Suleiman: *US Policy on Palestine from Wilson to Clinton*, p. 225.

te; y en particular aquélla de los regímenes conservadores árabes frente al surgimiento del Fundamentalismo Islámico quien representa el reto más importante a las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos en el mundo árabe. En efecto, el problema palestino sin resolver es una amenaza a la influencia de Estados Unidos en el mundo árabe y al "orden" regional impuesto en el Golfo.

Es significativa la declaración que hizo el subsecretario de estado norteamericano David Newsom en diciembre de 1997 la que fue considerada como uno de los mensajes que surgió de la Conferencia Islámica realizada en Teherán que reunió a 55 delegaciones del mundo islámico: "La vinculación entre el avance en el proceso de paz y la seguridad de los estados árabes del Golfo es real. Ignorar esta realidad sería en detrimento de los intereses norteamericanos".¹⁵ En el pasado hasta finales de la administración Reagan, Norteamérica apoyaba totalmente a Israel y el veto estado-unidense a las resoluciones de Naciones Unidas que criticaba la política de Israel hacia los palestinos era total. Hasta el presidente Bush se mantuvo la hostilidad histórica norteamericana a los intereses y derechos fundamentales palestinos. A pesar de una relativa diplomacia en promover una paz regional, especialmente después de la Guerra del Golfo, los principios básicos de la política norteamericana eran: no al derecho a la autodeterminación, a un estado palestino, a escoger sus propios líderes y al derecho al retorno¹⁶ y rechazo a reconocer a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como legítima representante del pueblo palestino.

El cambio fundamental de la posición de Estados Unidos en relación al conflicto palestino-israelí se produce con la firma de los acuerdos de paz entre Israel y la OLP en septiembre de 1993: esto significó que la OLP es reconocida como la legítima representante del pueblo palestino, pero lo más importante fue la declaración hecha por la Secretaria de Estado Medeleine Albright en un discurso al Club Nacional de Prensa el 6 de agosto de 1997, considerada su primera declaración política más importante sobre el Medio Oriente: "nosotros creemos que la paz debe tomar en cuenta los derechos políticos legítimos del pueblo palestino; y "que las negociaciones deben estar basadas en la resolución 242¹⁷ incluyendo el principio de "territorio por paz". Esta

¹⁵ Richard H. Curtiss, "Messages" sent by Islamic Summit in Tehran have profound implications for the US in the Middle East", en *Washington Report On Middle East Affairs*, Jan./Feb. 1998, p. 6

¹⁶ Se refiere al rechazo de Estados Unidos en aceptar la resolución 194 de la Asamblea General de Naciones Unidas de Dic. de 1948 que reconoce el derecho del retorno de los refugiados palestinos (en la actualidad suman alrededor de tres millones) quienes fueron expulsados de Palestina como consecuencia de la creación del estado de Israel ese mismo año.

¹⁷ La resolución de Naciones Unidas de diciembre de 1967 que afirma: "La inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la guerra" exige "la retirada de las fuerzas armadas israelíes de Gaza y Cisjordania (incluida la parte Este de Jerusalén), territorios palestinos que fueron conquistados por Israel en la guerra árabe-israelí de junio de 1967.

declaración fue respaldada por el presidente Clinton en una conferencia de prensa que dio ese mismo día declarando que "estaba completamente de acuerdo con la declaración".¹⁸

Los acuerdos de Oslo si bien es cierto que se han caracterizado por sus limitaciones, ambigüedades y sobretodo por el incumplimiento y retrasos de su implementación (por la parte israelí) lograron durante el gobierno israelí laborista (junio de 1992 a mayo de 1996) algunos logros importantes, como fue el redespiegue militar israelí de las principales ciudades palestinas¹⁹ (aunque éstas representan sólo el tres por ciento del territorio de Cisjordania) y con ello la autonomía política y administrativa de estas áreas a cargo de un gobierno autónomo dirigido por la Autoridad Nacional Palestina (ANP); al mismo tiempo se realizaron elecciones presidenciales y la creación de un Consejo Legislativo que le dieron legitimidad democrática a la ANP y a Yasser Arafat como presidente de los palestinos, lo cual tuvo un importante reconocimiento internacional.²⁰

Sin embargo, la llegada al poder de Benjamín Netanyahu líder del partido derechista, el Likud, el proceso de paz ha sufrido un grave retroceso debido a la negativa del primer ministro israelí de continuar con las subsiguientes retiradas de territorio palestino como está contemplado en los acuerdos de Oslo, y por el contrario ha continuado el proceso de confiscación de tierras palestinas y el proceso de colonización²¹ especialmente en Jerusalén Este en un proceso de judaización de esta Ciudad Santa a fin de reclamarla en las negociaciones sobre el status final como la capital indivisible del estado de Israel. Netanyahu ha violado los acuerdos de Oslo, los cuales están enmarcados en el principio fundamental que regiría todas las negociaciones: "territorio por paz" y en lugar de ello plantea la fórmula "paz por paz". En efecto, el concepto de paz del primer ministro israelí es retener la mayor parte de Palestina bajo soberanía israelí, incluido Jerusalén Este. Para ello realiza una política permanente de construcción de barrios judíos en Cisjordania incluida la parte palestina de Jerusalén.

El gobierno norteamericano frente a la violación de los acuerdos de paz por parte del gobierno de Benjamín Netanyahu ha tenido progresivamente una posición más

¹⁸ Documents and Source Material en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXVII, no. 1, Autumn, 1997, p. 153.

¹⁹ Jenin, Nablus, Tulkarem, Kalkiya, Ramallah, Belén y Hebron, además de Gaza.

²⁰ Para un análisis completo sobre los acuerdos de Oslo véase: Doris Musalem: "Las sociedades israelí y palestina en el proceso de paz en el Medio Oriente" en *Relaciones Internacionales*, FCPyC, UNAM, enero-abril de 1997, no. 23.

²¹ El proceso de colonización se refiere al establecimiento de colonos judíos (de Estados Unidos, ex URSS, etc.), o israelíes en territorio palestino de Gaza y Cisjordania, proceso que se inició en 1968, poco después que dichos territorios fueron conquistados por Israel en 1967. Actualmente hay alrededor de 150,000 colonos en Gaza y Cisjordania además de los 200,000 colonos en Jerusalén Este.

crítica hacia la política de colonización israelí de territorio palestino, admitiendo cada vez de manera más explícita que tales iniciativas obstaculizan el éxito de las negociaciones y que esto puede llevar a una inestabilidad política y de violencia no sólo a Israel y Palestina, sino a toda la región. Sin embargo, a pesar de la importancia que esto significa en el marco de la política exterior de Estados Unidos, el gobierno de Netanyahu no responde positivamente a los planteamientos del gobierno norteamericano.

Con el estancamiento del proceso de paz se reafirma que la nueva orientación de la política de Estados Unidos hacia el conflicto palestino-israelí, en el sentido de reiterar su compromiso con los derechos palestinos y de promover por tanto una solución justa al conflicto palestino-israelí, corresponde a una estrategia de largo plazo y que tiene que ver con el principio fundamental de política exterior norteamericana: el interés y más aún, la seguridad nacional.

Sin embargo, esta nueva política exterior norteamericana en lo que respecta al conflicto palestino-israelí, tiene su contrapeso en el Congreso norteamericano ya que sus posiciones son abiertamente pro-israelíes y anti-palestinas. Esto se puede corroborar haciendo un seguimiento del récord del Congreso quien vota en su gran mayoría a favor de los intereses de Israel²². Más aún, en una resolución del Congreso "se pide al Presidente y a la Secretaria de Estado que declaren oficialmente como asunto de política exterior de Estados Unidos que Jerusalén debe permanecer como la capital unificada del estado de Israel y pide a los funcionarios norteamericanos abstenerse de cualquier acción que contradiga esta política".²³

Esta posición sobre Jerusalén —que fue criticada por la Secretaria de Estado Madeleine Albright advirtiendo que no hay problema más sensible que Jerusalén en relación a las negociaciones árabes-israelíes, y que tal acción perjudicará el éxito de las negociaciones de paz"— representa un cambio fundamental en la posición tradicional que Estados Unidos ha tenido en relación a la Ciudad Santa desde hace una década.

A pesar de esta posición crítica la administración Clinton mantiene su apoyo a Israel. En efecto, Estados Unidos cambió su posición respecto al status de los territorios conquistados por Israel en 1967: Gaza y Cisjordania incluida Jerusalén Este: éstos ya no son considerados ocupados sino territorios en "disputa"²⁴. Al mismo tiempo la administración Clinton ha cambiado su posición tradicional en relación al de las colo-

²² La votación realizada en el Congreso en junio de 1997 sobre la reunificación de Jerusalén como capital indivisible de Israel -iniciativa presentada por Bob Dole, candidato a la presidencia y que por tanto buscaba el apoyo del voto judío, y Newt Gingrich, cuya esposa había sido nombrada presidenta de una compañía israelí en 1994- obtuvo 406 votos a favor y sólo 17 en contra.

²³ Documents and Source Material, en *Journal of Palestine Studies*, Op.cit., p. 151.

²⁴ Chomsky, Noam. *World Orders: Old and New*, Columbia University, New York, 1994, p-252.

nias judías en territorio palestino: de ser consideradas como ilegales, a ser solamente un "obstáculo" para el proceso de paz, mientras que el resto del mundo se ha mantenido en la tradicional posición expresada por Naciones Unidas.²⁵ La manifestación sin embargo, más tangible y notoria del apoyo de Estados Unidos a Israel es el apoyo que le sigue dando por concepto de garantías y préstamos que refleja las presiones por parte del Congreso al poder ejecutivo que crean contradicciones en la política exterior norteamericana. En efecto, la administración Clinton con su equipo de funcionarios, Albright-Ross-Berger y el Consejo de Seguridad acordaron dar a Israel, en los próximos diez años 30 mil millones de dólares en ayuda militar²⁶ y al mismo tiempo, están tratando de detener la construcción de colonias en territorio palestino. El gobierno norteamericano parece incapaz de hacer avanzar el proceso de paz con el gobierno de B. Netanyahu pero también incapaz de detener la ayuda masiva que hace posible la intransigencia de Israel, y más aún la colonización misma de territorio palestino. La ayuda de Estados Unidos a Israel representa la quinta parte del total de presupuesto de ayuda estadounidense externa, 15 mil millones de dólares anuales. Así, mientras Israel recibe tres mil millones de dólares, toda África recibe 800 millones de dólares, pero además mientras los miembros del Congreso están considerando en reducir la ayuda externa a otras regiones, la ayuda a Israel casi nunca se cuestiona, ni menos se discute en reducirla.²⁷

Los diputados y senadores del Congreso norteamericano no actúan en política exterior de acuerdo a los intereses nacionales de su país, sino más bien de manera coyuntural de acuerdo a sus intereses políticos personales.

Una explicación que podríamos encontrar a la posición pro-israelí del Congreso es la influencia del poderoso lobby pro-israelí, que hay en Estados Unidos, el American Israel Public Affaris Committee (AIPAC), el que juega un papel clave apoyando a Israel, el cual por su poder financiero y organizacional ejerce una gran influencia en la formulación de la política norteamericana hacia el Medio Oriente, inhibiendo las acciones que toma el Presidente y la Secretaria de Estado.

La forma de presión ejercida por AIPAC se traduce principalmente en apoyos financieros que proporciona a través de la formación de Comités de Acción Política (PAC)

²⁵ El 13 de marzo de 1997 el Consejo de Seguridad de la ONU pasó una resolución sobre la ilegalidad de las colonias, la cual fue sólo vetada por Estados Unidos, pocos días después la misma resolución fue votada en la Asamblea General de Naciones Unidas, la cual fue vetada por Estados Unidos e Israel, Ian Williams, Israeli settlement plan isolates U.S. in Security Council, General Assembly, in *Washington Report*, April-May 1997, p. 22.

²⁶ Eugene Bird, Albright Peace Team out-spun and out-maneuvered by Netanyahu and under-supported by Clinton, en *Washington Report*, may-June, 1998, p. 23.

²⁷ Eugene Bird, *Washington Report...*, *Ibid*.

en las diferentes campañas electorales.²⁸ El principal objetivo de AIPAC como el de otros lobbies, es presionar a los miembros del Congreso para que voten de acuerdo a sus recomendaciones, ayudando a reelegir a quien ha tenido un "buen récord" y castigando a aquellos que no han tenido un "buen récord" financiando a un oponente elegible.

Por ejemplo, AIPAC ha logrado inducir los votos de los congresistas ya sea para impedir la venta de armamento a los países árabes por parte de Estados Unidos o para obtener un aumento en la ayuda económica que el gobierno norteamericano cada año le otorga a Israel.²⁹

Sin embargo, hasta ahora el efecto que pudo producir la posición del Congreso quien va en la dirección opuesta al ejecutivo, no se ha traducido en un hecho de política exterior que vaya en contra de los intereses norteamericanos.

Al mismo tiempo AIPAC tiene un gran poder en la prensa norteamericana, controlando un número importante de los periódicos y cadenas de televisión quienes dan una visión favorable a los intereses y posiciones israelíes en detrimento de la imagen de los palestinos que es casi siempre negativa.

La enorme influencia que tiene AIPAC en la formación de la opinión pública norteamericana favorable a Israel, se ve reforzada a través de los medios por la posición pro-Israel del Congreso. En efecto, en una encuesta de opinión pública realizada por el *New York Times* en Estados Unidos sobre los palestinos e Israel,³⁰ el 57% de los 1395 encuestados dijo tener una opinión favorable de Israel, mientras que sólo el 11% de la Organización para la Liberación Palestina (OLP). A la pregunta sobre si Israel ha hecho lo suficiente para demostrar interés por la paz, el 43% contestó positivamente contra sólo el 15% referido a la OLP. Esta respuesta no deja de sorprender frente a la censura y críticas a nivel mundial que han habido contra Israel por la violación de los acuerdos de paz, especialmente en lo referente a la continua colonización de territorio palestino, existiendo por contraste un consenso internacional de que la OLP ha llegado al límite de sus concesiones y que ha respetado fielmente los acuerdos de paz y que por tanto no es la OLP sino Israel el principal responsable del estancamiento del proceso de paz. Esto demuestra finalmente la influencia poderosa de AIPAC y

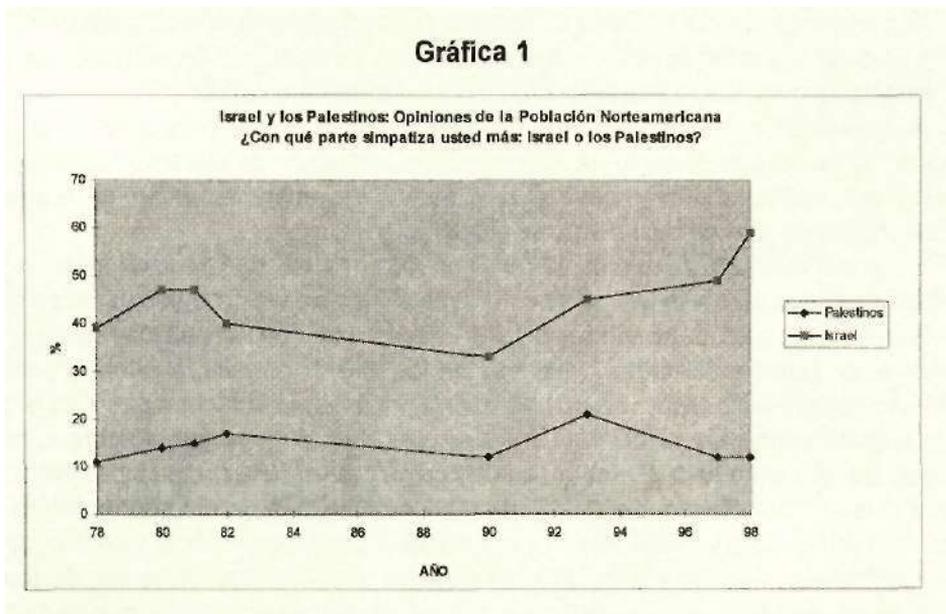
²⁸ Por ejemplo, si un candidato tiene dificultades en su campaña por un opositor duro y que ha votado de acuerdo a sus recomendaciones puede recibir hasta medio millón de dólares. Esto es suficiente para comprar todo el tiempo de televisión que necesita para las elecciones.

²⁹ Enrica C. Katz : "El papel del lobby pro-Israel en la elaboración de la política exterior norteamericana", Tesis de licenciatura, Universidad Iberoamericana, 1990. p-128.

³⁰ Encuesta realizada en todo el país entre el 15 y 20 de abril de 1998 con una muestra de 1395 adultos. La encuesta a judíos norteamericanos estuvo basada en 232 adultos. *The New York Times, International*, Sunday, April 26, 1998, p. 6.

del Congreso en los medios y a su vez el poder de éstos en la formación de la opinión pública en Estados Unidos.

Aunque una proporción relativamente importante, el 41%, contestó que Israel no ha hecho lo suficiente para demostrar su interés por la paz, la proporción, sin embargo, en relación a los palestinos fue mucho mayor, el 67%. De una manera general, mientras que la opinión favorable a Israel ha aumentado recientemente especialmente a partir de los acuerdos de paz firmados en septiembre de 1993, en el caso de los palestinos se ha mantenido a un nivel bajo (ver gráfica 1).



Lo que en alguna medida es sorprendente, es el mayor apoyo de los judíos norteamericanos a la creación de un estado palestino, comparado con la posición de los norteamericanos; en efecto, el 45% de los primeros apoyan el estado palestino en tanto que los últimos sólo el 38%. Parte de esta diferencia se debe probablemente a que los judíos norteamericanos conocen más sobre el conflicto palestino israelí. Al preguntarles si favorecían la idea de un estado palestino el 34% de los norteamericanos contestó que no tenía opinión contra el 13% en el caso de los judíos norteamericanos.

Cuando la encuesta del NYT trató de explicar porqué los norteamericanos apoyaban en tan alta proporción a Israel, las razones que se encontraron fueron una mezcla de factores religiosos, históricos y de política contemporánea. El 77% dijo que ellos creían que Estados Unidos tenía un interés vital en Israel. Una mayoría dijo que no

pensaba que Israel exageraba la amenaza militar de los países árabes, el 64% coincidió con el siguiente juicio: "por lo que les pasó a los judíos durante la Segunda Guerra Mundial los israelíes tienen razón de defender sus hogares a cualquier costo".

Como vemos, si bien es cierto que el presidente Clinton apoya al proceso de paz se ve enfrentado a un Congreso y también a una Opinión Pública que se manifiesta pro-israelí, la cual está determinada en última instancia por la influencia de AIPAC. Sin embargo, a pesar de que AIPAC es un grupo de presión muy poderoso y que maneja sumas millonadas, no representa finalmente sino una parte mínima de la comunidad judía norteamericana. Este es un grupo mucho más amplio de judíos, que incluye a diferentes sectores de la estratificación social dentro de la comunidad, como son profesionales, trabajadores en puestos medios y bajos, etc., y que son mucho más críticos, y son quienes empiezan a tener una posición más cercana al Ejecutivo, y más crítica de la política de Israel hacia los palestinos y hacia el acuerdo de paz.

En una encuesta publicada por Los Angeles Times realizada entre judíos norteamericanos mostró que el 50% reconoce que Israel va en la dirección equivocada y un 79% estuvo de acuerdo en que Israel debe poner fin al proceso de colonización en territorio palestino.³¹

La encuesta mostró que en los problemas relacionados con el proceso de paz, Clinton puede contar con más apoyo en la comunidad judía que Benjamín Netanyahu. Los resultados de esta encuesta se ven corroborados por el hecho de que a fines de 1997 en una reunión que tuvo el presidente Clinton en la Casa Blanca con los principales líderes judíos, éstos trataron de convencer a Clinton de que "a menos que utilizara el poder de la presidencia para tratar con más firmeza a Benjamín Netanyahu, el primer ministro sin duda alguna, destruiría el proceso de paz y que podría ser la última oportunidad para Israel de integrarse pacíficamente en el Medio Oriente".³²

Finalmente en el diseño de la política exterior norteamericana para el Medio Oriente, también se toma en consideración la situación de las fuerzas políticas en la región y la posición que guardan los diferentes sectores de la población tanto en la sociedad israelí como en la palestina en relación a la solución del conflicto. Los grupos más moderados tanto en Israel como en Palestina y que representan una parte importante de la población apoyan el proceso de paz.³³

³¹ La encuesta fue realizada por la empresa Penn, Schoen and Berland entre el 16 y 21 de septiembre de 1997, con una muestra de 1200 judíos norteamericanos. *Los Angeles Times*, Saturday, October 4, 1997, p. A13.

³² Richard H. Curtiss, "With mideast peace and Clinton Presidency both about to go over a cliff, is there a connection", en *Washington Report on Middle East Affairs*, March, 1998, p. 7.

³³ Véase Musalem D. "Las sociedades israelí y palestina..." *op. cit.* p-100.

En la sociedad israelí, según una encuesta recientemente realizada, el 53% de la población apoya el proceso de paz al mismo tiempo que la creación de un estado palestino.³⁴

Por su parte, al interior de la sociedad palestina la Autoridad Nacional Palestina representa al sector de la población palestina más moderado. Sin embargo en la medida que se estanca el proceso de paz pierde apoyo la Autoridad Nacional Palestina y ganan terreno las fuerzas palestinas más radicales en el marco del Fundamentalismo Islámico.³⁵

Es esta situación política en la región y los cambios observados en la posición de la comunidad judía-norteamericana lo que explica en parte el cambio en la política de Estados Unidos hacia el proceso de paz en el Medio Oriente. Esto debido a que se puede negociar una mayor estabilidad política en la región con los grupos políticos más moderados que conviene más a los intereses norteamericanos en el marco de la política del nuevo orden mundial, la cual pone un mayor énfasis en la dimensión geoeconómica y política que en la militar, en determinadas áreas de la política exterior.

Conclusiones

1. En el Nuevo Orden Mundial la política exterior norteamericana en el Medio Oriente reafirma sus principios fundamentales del "interés nacional" y la "seguridad" en la región mediante su presencia militar en el Golfo Árabe Pérsico para el control del petróleo y su énfasis en promover la paz entre árabes e israelíes; al mismo tiempo se produce un cambio fundamental de política respecto al conflicto palestino—israelí.
2. La solución al reclamo de los derechos del pueblo palestino había sido un asunto secundario en la agenda de la política exterior norteamericana en la era de la Guerra Fría; en la Posguerra Fría se convierte en una variable importante para el logro de la estabilidad política en la región.
3. Esta importancia del problema palestino para Estados Unidos se demuestra por el cambio que se observa en la política del presidente Clinton hacia el proceso de paz entre Israel y palestinos. Sin embargo, esta política es contradictoria debido al gran apoyo económico que su administración sigue brindando al gobierno de Israel.
4. El ejecutivo norteamericano ha estado promoviendo de manera sistemática una reactivación del proceso de paz aceptable para los palestinos y que sin embargo ha sido rechazado por el gobierno israelí.
5. Si bien la política exterior norteamericana hacia el Medio Oriente la define e implementa el presidente, para ello tiene el contrapeso del Congreso y debe tomar en

³⁴ La agencia de noticias France Press de Jerusalén, 9 de junio de 1998.

³⁵ Musalem Doris, *"Las sociedades israelí y palestina ... op. cit. p-101.*

cuenta también la opinión pública tanto de la comunidad judía de Estados Unidos como de la población estadounidense.

6. En este sentido, el cambio de la política favorable al proceso de paz ha tenido presiones contrarias por parte del Congreso debido a la influencia que ejerce el lobby pro-Israel sobre una mayoría de los congresistas.
7. Sin embargo la solución al conflicto palestino—israelí tiene prioridad en la política externa de acuerdo al interés nacional de Estados Unidos como lo demuestra el comportamiento del presidente y su gabinete al seguir promoviendo su plan de paz aún con la oposición del Congreso norteamericano y del rechazo del gobierno de Israel.
8. Por muy poderoso que sea un lobby, como el lobby pro-Israel en el Congreso, si no coincide con los intereses nacionales de Estados Unidos su influencia se verá limitada para modificar los principios que guían la política exterior que están definidos en el marco de la hegemonía mundial norteamericana.
9. Es por ello que líderes de grupos judíos norteamericanos importantes en Estados Unidos y la opinión de amplios sectores de la comunidad judía norteamericana coinciden con la actuación del presidente Clinton en su política externa en relación al conflicto palestino-israelí como lo demuestran las encuestas más recientes realizadas entre ellos.

Bibliografía

Libros

- Chomsky Noam. " World Orders Old and New " Columbia University Press, N.Y., 1994.
- "The Arab World Today", Edited by Dan Tschirgi, Lynne Rienner Pub., Boulder & London, 1994.
- Kegley Ciarles Jr." Controversies in International Relations Theory " St. Martin Press., N.Y. 1995.
- Morgenthau Hans." Politics Among Nations; the Struggle for Power and Peace "6 th. Edition, Alfred Knopf, 1985, New York.
- Cheryl A. Rubenberg " The U.S. PLO Dialogue : continuity or change in American Policy ? " en Arab Studies Quarterly, Vol. 11 No. 4 Fall 1989.
- Stork Joe." U. S. Policy on Palestine from Wilson to Clinton " Edit. M. Suleiman Ass. of Arab American University, Inc. Illinois, 1995.
- Zeraoui, Zidane. "Islam y Política: los procesos políticos árabes contemporáneos". Edit. Trillas, ITESM, 1997.

Revistas

- Journal of Palestine Studies, Vol. XXVII, No. 1.
- Washington Report On Middle East Affairs.
- Middle East International.
- Le Monde Diplomatique.
- Relaciones Internacionales