

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 60. Miscelánea

Mr. Bush y Mr. Powell: ¿cuántas políticas tiene Estados Unidos en Oriente Medio?
Guillermo Marín Gorbea

Mr. Bush y Mr. Powell: ¿cuántas políticas tiene Estados Unidos en Oriente Medio?

Guillermo Marín Gorbea*

RESUMEN

La política norteamericana hacia el conflicto palestino-israelí durante los dos primeros años de la presidencia de George W. Bush se ha caracterizado por las contradicciones, la volubilidad y el distanciamiento. Tras un periodo inicial en el que reinó el consenso en Washington sobre la conveniencia de apartarse por completo del conflicto de Oriente Medio, han surgido tres debates que, sobre todo a lo largo de la primera mitad del año 2002, han dividido al Gobierno estadounidense. Pero para comprender los derroteros seguidos por la política del actual Gobierno de los EEUU hacia el contencioso palestino-israelí no basta con considerar sus divisiones internas. Además es necesario tener en cuenta el papel desempeñado por parte de un presidente novicio en proceso de aprendizaje de las realidades de Washington y de Oriente Medio. En estos primeros dos años se esconden las claves de lo que puede ser la actitud de la superpotencia hacia el conflicto de Oriente Medio en lo que queda de mandato presidencial de Bush.

Palabras clave: política exterior, Oriente Medio, Estados Unidos

La política norteamericana hacia el conflicto palestino-israelí durante los dos primeros años de la presidencia de George W. Bush se ha caracterizado por las contradicciones, la volubilidad y el distanciamiento. No solamente se han puesto de manifiesto las fisuras entre distintos sectores del Gobierno estadounidense, sino que además los principales responsables de esa política, incluido el presidente, han sido incoherentes de obra y de pala-

*Diplomático

bra. Estados Unidos ha pasado de un apartamiento absoluto a una intervención creciente que a la postre se ha quedado prácticamente en el kilómetro cero del que partió.

Desechado en el curso del primer año de su gestión el inicial consenso aislacionista, el Gobierno estadounidense se ha enzarzado durante el 2002 en tres debates simultáneos sobre los que aún no se ha escrito la última palabra. En Washington se ha librado una batalla para decidir hasta dónde debería llegar la intervención norteamericana en el proceso de paz, cuál debería ser el contenido de un eventual plan de paz, y si el líder palestino Yasser Arafat puede tener cabida en la mesa de las negociaciones. La combinación de dos factores explica los derroteros seguidos por estos tres debates. La explicación en boga se basa exclusivamente en la teoría burocrática que pone de relieve los enfrentamientos entre el Departamento de Estado, por un lado, y la Vicepresidencia y el Departamento de Defensa, por otro. Sin embargo, esta interpretación descuida la importancia que en estos dos años también ha tenido el proceso de aprendizaje de las realidades de Washington y de Oriente Medio por parte de un presidente novicio.

Un análisis de la actuación de la actual administración estadounidense revela que Washington carece todavía de una política definida hacia el conflicto que enfrenta a israelíes y palestinos. Cuando parecía que Estados Unidos iba por fin a hablar en Oriente Medio, y con una sola voz, el discurso pronunciado por el presidente de ese país el 24 de junio de 2002 dio marcha atrás en el último minuto. En lugar de un plan de paz concreto, Bush se refirió entonces a una visión de paz sin calendario fijo y condicionada a la incierta muerte política del líder palestino Yasser Arafat y a un no menos incierto cese de los atentados terroristas. La Casa Blanca nos volvía a dejar confundidos.

Tras las elecciones de noviembre al Congreso, que han determinado en buena medida la actitud más reciente de Washington hacia el conflicto de Oriente Medio, el futuro de este segmento de la política exterior norteamericana se presenta cuajado de incógnitas. ¿Seguirá imperando la contradicción y la reticencia a la involucración? Parte de la respuesta a esta pregunta se halla en la primera mitad de la presidencia de Bush. De ahí la importancia de comprender sus claves.

EL FIN DEL CONSENSO AISLACIONISTA

La política del actual presidente norteamericano en el conflicto entre israelíes y palestinos nació sin fisuras. El inicio de la nueva presidencia republicana marcó sin ambages una ruptura con la estrategia para Oriente Medio del Gobierno de Bill Clinton. A comienzos de 2001, Estados Unidos dió bruscamente la espalda al contencioso árabe-israelí. Washington ni siquiera envió representantes al último intento negociador que

tuvo lugar en Taba (Egipto) en enero de aquel año. Bush decidió también suprimir la figura del representante especial para Oriente Medio, posición ocupada durante mucho tiempo por Dennis Ross. En marzo del mismo año, el Gobierno estadounidense decidió poner un punto final al papel que la CIA venía desempeñando para resolver cuestiones de seguridad entre Israel y la Autoridad Palestina de Yasser Arafat.

En Estados Unidos, dentro y fuera de la administración, había emergido un consenso sobre la necesidad de distanciarse del conflicto de Oriente Medio. Condoleezza Rice, la nueva consejera de Seguridad Nacional, declaró oficial la nueva política del distanciamiento del Gobierno de Bush a principios de febrero de 2001. La nueva administración estaba decidida a dejar a las partes contendientes la responsabilidad principal de la resolución de la disputa¹. Dos meses después, el secretario de Estado, Colin Powell, seguía reiterando el cambio radical de la postura del nuevo Gobierno con respecto a la de su predecesor, en un discurso pronunciado ante el Comité de Asuntos Públicos Americano-Israelí (AIPAC), el poderosísimo grupo de presión judío en los Estados Unidos: “Estados Unidos está dispuesto a asistir, no a insistir”². Entretanto, el mutismo del nuevo presidente confirmaba la política del distanciamiento.

Tres razones explican el cerrojazo de Bush a la política de Clinton, que había marcado la década de los noventa. En primer lugar, la tendencia de todo nuevo Gobierno a rechazar las actuaciones de su inmediato antecesor, máxime si éste pertenece a distinto partido político. Esta pauta de conducta es especialmente habitual en todos los cambios de Gobierno que tienen lugar en EEUU. En este caso se manifestó ya durante la campaña presidencial del candidato George W. Bush, en la que las referencias al proceso de paz brillaron por su ausencia³. En segundo lugar, el cambio radical de la política de Bush tuvo su origen inmediato en las lecciones extraídas de los recientes fracasos de las negociaciones de Camp David II y de Taba. El nuevo Gobierno estadounidense deseaba evitar caer en los mismos errores en los que supuestamente cayó Clinton. Henry Kissinger describió con acierto el estado de ánimo entre los republicanos de principios de 2001 cuando sentenció entonces que no era previsible una solución pacífica del conflicto porque las posturas de los palestinos y de los israelíes eran incompatibles. Es más, concluía, intentar el arreglo del contencioso corría el riesgo de salir por la culata y echar más leña al fuego⁴.

Por último, la llegada a la Casa Blanca de un presidente falto de rodaje constituía un motivo adicional para la inacción. El ex gobernador de Tejas carecía de experiencia en cuestiones de política internacional y su carrera política se había desarrollado en la periferia política de su país. Así pues, lo primero que tuvo que hacer Bush nada más aterrizar en el Despacho Oval fue aprender cómo se hacía política en Washington y, sobre todo, en Oriente Medio. Desde este punto de vista, esta pasividad de un presidente recién llegado en su política hacia Oriente Medio ha sido también frecuente en el pasado⁵.

Sin embargo, en pocos meses el Gobierno norteamericano se dió cuenta de que su desentendimiento no mejoraba la situación en Oriente Medio, sino todo lo contrario.

La lección siguiente predicaba algún tipo de involucración de Estados Unidos en la gestión del conflicto árabe-israelí. Tras el inicial consenso aislacionista de corta duración, hubo un breve interregno en el que aparentemente reinó otro consenso. Esta vez, para apoyar una intervención limitada al objetivo de suspender la violencia, sin entrar en el fondo del contencioso. Se antepone la negociación de un alto el fuego a toda negociación política. En marzo de 2001, Bush transmitió a su colega Ariel Sharon, de visita a Washington, su cambio de actitud, partidaria ahora a una involucración ceñida a cuestiones formales con vistas a contener el conflicto pero sin la ambición de resolverlo⁶.

EL PRIMER DEBATE: HACIA LA INVOLUCRACIÓN RETICENTE

Este consenso también fue breve. Al poco tiempo surgieron divergencias dentro del Gobierno de Bush sobre el grado o la forma de la implicación norteamericana aconsejable en la gestión de la crisis israelo-palestina. Washington parecía estar considerando no solamente cómo superar el aislacionismo inicial, sino también cómo pasar de un debate sobre el procedimiento a una discusión del contenido de una paz hipotética.

La publicación en mayo de 2001 del informe elaborado por el ex senador George J. Mitchell empezó a resquebrajar el segundo consenso antes mencionado sobre la prioridad del alto el fuego y el rechazo a toda mediación aunque se limitara a cuestiones de forma. El equipo de Bush, en opinión de un alto funcionario, comenzó a considerar las medidas de fortalecimiento de la confianza previstas en el informe Mitchell como “un instrumento potencial para arrancar un proceso político que podría detener el deterioro” de la situación en Oriente Medio⁷. Ya en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de noviembre de 2001, Bush manifestó su deseo de reiniciar las conversaciones entre israelíes y palestinos, sin mencionar condición alguna. Casi simultáneamente, Colin Powell sugirió sutilmente en Kentucky, en noviembre del mismo año, la conexión entre el fin de la violencia y el inicio de la consideración de la posibilidad de negociaciones políticas, cuando señaló: “Consigamos ese alto el fuego, y otras cosas pueden comenzar a suceder”⁸. Como prueba del compromiso norteamericano con el arreglo pacífico del conflicto, nombró al general Anthony Zinni como su representante especial para Oriente Medio.

Sin embargo, cuando la violencia estalló en Israel y en los territorios ocupados en la primavera de 2002, momento en que se produjo la incursión israelí en Cisjordania, Washington volvió a centrar sus esfuerzos mediadores en la mitigación de la violencia. En este marco limitado, Bush se planteó tres opciones que por aquel entonces dividieron a su

Gobierno: apoyar la estrategia represiva de Sharon, forzar la retirada inmediata de las tropas israelíes, o simplemente refrenar al ejército de Israel.

La primera alternativa era la favorita del Departamento de Defensa y de la Vicepresidencia. Se basaba, en teoría, en tres premisas: que Arafat es un terrorista del que es mejor prescindir, que la alternativa al reinado de Arafat es mejor que su permanencia, y que es posible erradicar la infraestructura terrorista palestina. Sin embargo, las tres carecían de solidez para basar en ellas una política. La segunda opción, la favorita de árabes y europeos, tenía las simpatías iniciales del Departamento de Estado y de la consejera de Seguridad Nacional. Sin embargo, presentaba dos inconvenientes. En primer lugar, no estaba claro que Sharon fuera a cumplir las instrucciones de Washington. Y en segundo lugar, esa alternativa hubiera provocado una considerable oposición interna en Estados Unidos. La tercera opción fue finalmente la elegida por Bush. El presidente norteamericano contaba con que la operación militar israelí impusiera una calma transitoria desde la que fuera posible empezar a hablar del contenido de la paz, de modo que se pudiera prorrogar el período de tranquilidad.

En todo ese tiempo, las diferencias dentro del Gobierno norteamericano se habían ido consolidando. Los paralelos procesos de aprendizaje de las complejas realidades de Oriente Medio y de Washington, que estaban enfrentados, habían sembrado las semillas de futuras discordias administrativas. Por un lado, la comprensión de los problemas de israelíes y palestinos llevaría al Gobierno de Bush a una política más imparcial y homogénea. Por otro, la asimilación de los condicionamientos internos de la política norteamericana, especialmente el gran peso del grupo de presión judío en el Congreso de los Estados Unidos, habría de conducir a la cautela y al apoyo incondicional a Israel. A partir del 11 de septiembre de 2001, la guerra contra el terrorismo emprendida por Bush proporcionó un argumento adicional a esta segunda corriente. En la confluencia de estas dos curvas de aprendizaje se hallaba la confusión.

Estos dos vectores de pensamiento se acogieron a distintos nichos dentro de la administración. A partir de ese momento la lucha de ideas se había transformado en una pelea entre sectores burocráticos. Ciertamente, una primera causa del doble lenguaje que desde entonces ha venido manteniendo Washington deriva del adagio “la postura política depende de la posición administrativa”. En general, los pronunciamientos sobre la política oficial de Washington en Oriente Medio han emanado del Departamento de Estado o de la Casa Blanca. Las declaraciones de la Casa Blanca habitualmente han provenido directamente del presidente o de su secretario de Prensa, Ari Fleischer, y ocasionalmente de la consejera Nacional de Seguridad, Condoleezza Rice, o del vicepresidente, Dick Cheney. El Departamento de Defensa ha hecho comentarios sobre Irak o sobre el terrorismo más que sobre el conflicto israelo-palestino, pero es obvio que todos estos temas están estrechamente relacionados. Consiguientemente, incluso quienes han callado en público han sido activos entre bastidores.

A pesar de la opacidad del Gobierno de Bush⁹, las divergencias entre distintos sectores del Gobierno se han filtrado a la prensa. Un análisis minucioso de las declaraciones oficiales es igualmente revelador. Por lo común, las declaraciones del presidente son más proisraelíes que las del Departamento de Estado. La consejera de Seguridad Nacional es más ambivalente en su discurso público, aunque a menudo se acerca a las posiciones del Departamento de Estado. Supuestamente, los halcones están principalmente en el Departamento de Defensa y en la oficina del vicepresidente, pero incluso dentro de una misma unidad ministerial existen divisiones. Así, en el Departamento de Estado, Richard Haass, director de la Oficina de Planificación de la Política, tiene fama de ser proclive a los israelíes, mientras los arabistas del departamento se decantan más en la dirección de los palestinos. Igualmente, en el Departamento de Defensa, el subsecretario Paul Wolfowitz, judío, simpatiza abiertamente con los puntos de vista del primer ministro israelí, Ariel Sharon.

La teoría burocrática explica en parte estas diferencias. Mientras Colin Powell, el secretario de Estado, está sometido a la presión de árabes y europeos, la Casa Blanca tiene siempre presentes las implicaciones de la política exterior en su política interna. El deseo de contentar a una y otra audiencia, la exterior y la interna, ha llevado a Bush a una política de ambigüedad hasta cierto punto calculada. Cuesta creer que Colin Powell diga una cosa, Donald Rumsfeld otra distinta, y que el presidente tercie con una tercera opinión, sin el conocimiento previo del director de orquesta. De este modo la Casa Blanca ha distribuido entre los segundos escalones del Gobierno los papeles de bueno y de malo, que como casi todo dependen desde dónde se miren.

Colin Powell ha sido el portavoz de las visiones más equilibradas del conflicto dentro del Gobierno estadounidense, ya desde su conocido discurso de Kentucky, pronunciado el 19 de noviembre de 2001. En esa alocución, el secretario de Estado repartió condenas tanto contra el terrorismo palestino como contra la expansión de los asentamientos y la ocupación israelíes. Ha suscrito también por parte de su Gobierno los comunicados del denominado *Cuarteto*, junto con la Unión Europea, Rusia y el Secretario General de las Naciones Unidas.

Pero las incoherencias de la política norteamericana en Oriente Medio no han sido solamente un mero reflejo de divergencias administrativas internas, sino que también han sido un reflejo de la indecisión de los principales gestores de esa política, incluido el mismo presidente. Así, en ocasiones a Bush no le ha hecho falta salirse de sí mismo para llevarse la contraria. El ejemplo paradigmático lo proporcionó nada más comenzar la invasión israelí de Cisjordania. Poco después, el 4 de abril de este año, Bush pidió a Israel la paralización de las incursiones en áreas bajo control palestino y el comienzo de la retirada de las ciudades recientemente ocupadas¹⁰. Dos días después, Bush precisaba que su llamamiento a Israel significaba “retirada sin dilación”. Su consejera de Seguridad Nacional lo explicó todavía mejor: “Sin dilación significa sin dilación. Significa

ahora". Hasta el 17 de abril no volvió a decir nada. Ese día, en cambio, expresó su comprensión por la continuación de la ocupación de Ramala¹¹.

Por consiguiente, el principio que deduce la postura política según la posición administrativa que se ocupe no aclara todas las conductas de los principales actores norteamericanos implicados en la gestión del conflicto de Oriente Medio. No explica tampoco, por ejemplo, las reticencias de Colin Powell a involucrarse en la resolución del conflicto, manifiestas a lo largo de los primeros seis meses de 2002, contrarias a las predicciones del modelo de conducta burocrático. En efecto, el secretario de Estado se resistía, en los primeros meses de este año, a hacer un tercer viaje a Oriente Medio, contra el consejo de sus colaboradores William J. Burns y Richard N. Haass. Con su negativa Powell pretendía evitar chascos como el que obtuvo de parte de Sharon durante su segundo viaje, cuando este último rechazó la propuesta norteamericana de enviar monitores internacionales¹².

En definitiva, la cacofonía burocrática ha sido más un efecto que una causa propiamente dicha. Ha reflejado las incertidumbres de la Casa Blanca. Las contradicciones han salido a la superficie debido a la falta de definición por parte del presidente de una política para manejar el conflicto árabe-israelí. Durante su primer año y medio de gestión, Bush evitó pronunciarse sobre el conflicto palestino-israelí. Cuando lo hizo, fue forzado por las dramáticas circunstancias del conflicto. Por añadidura, las intervenciones presidenciales a menudo introdujeron más confusión que claridad acerca de la postura de Estados Unidos. Dando rienda suelta a las voces de sus subalternos, Bush, además de dejarse llevar por la ambigüedad, iba tanteando el terreno de la mediación norteamericana.

EL DEBATE SOBRE EL FONDO

Como se ha visto, la respuesta de Washington a la invasión israelí de Cisjordania fue de tolerancia encubierta. Los llamamientos de EEUU para contener al ejército israelí iban sobre todo dirigidos a la galería. Washington dejó las manos libres a Sharon y renunció a involucrarse, bien en la forma o bien en el fondo, en el conflicto. Los atentados suicidas, empero, continuaron, y con ellos las dudas de Bush acerca del grado de involucración óptimo. El dilema entre el aislacionismo y el intervencionismo, procedimental o sustantivo, renació.

Tras la espiral de violencia de marzo de 2002, las discusiones dentro del Gobierno norteamericano fueron derivando hacia el contenido de unas negociaciones de paz que parecían inevitables. En abril de 2002 parecía claro en Washington que la estrategia de condicionar las conversaciones políticas a un previo alto el fuego no tenía futuro. La escuela de pensamiento aislacionista, la de los halcones que abogan por centrar la participación

norteamericana exclusivamente en el apoyo a Sharon en su lucha represiva contra la violencia palestina, pasó a un segundo plano. La escuela de pensamiento partidaria del activismo de EEUU en el proceso de paz se hizo con el discurso dominante de ese país, con dos corrientes cuyo denominador común era la introducción de ingredientes sustantivos de corte político como elementos imprescindibles para la reducción o la eliminación de la violencia. Con esta segunda escuela simpatizaba el Departamento de Estado.

Fue el secretario de Estado el encargado de tantear el nuevo terreno, mientras Bush aguardaba cauto en la retaguardia, sin reparos en poner metros de distancia con su subordinado. A principios de abril, Powell reconocía que “iba a hacer falta una negociación, un proceso político, para salir de esta violencia”. Al mismo tiempo, el portavoz de la Casa Blanca, Ari Fleischer, se curaba en salud diciendo que el presidente Bush “sigue comprometido con una visión política (...) mientras trabaja para un alto el fuego”¹³.

Las dos corrientes que se acogieron a esta escuela criticaban doblemente la postura inicial de conceder carta blanca al primer ministro de Israel. Por un lado, argüían que la estrategia represiva de Sharon no podía funcionar a medio o largo plazo, y podía incluso resultar contraproducente al estimular la resistencia palestina. Por otro lado, argumentaban que el apoyo incondicional a Sharon dañaba las relaciones de Estados Unidos con el mundo árabe y con Europa, cuya colaboración era necesaria en la lucha contra el terrorismo, y en particular para derrocar a Saddam Hussein. Ambas perspectivas coincidían en sus dos propuestas esenciales. En primer lugar, abogaban por el comienzo inmediato de las negociaciones políticas, ya que la realidad sobre el terreno indicaba que condicionar el proceso político a un alto el fuego únicamente conseguiría fomentar la violencia entre los enemigos de la paz. En segundo lugar, propugnaban una solución impuesta, *Made in the USA*, habida cuenta de la incapacidad de las partes contendientes para impulsar el proceso de paz, a diferencia de momentos pasados.

Ambas corrientes se diferenciaban en la naturaleza temporal para asignar un eventual plan de paz. La primera proponía el arreglo definitivo. Defendía un acuerdo de paz global y permanente, impuesto por los Estados Unidos y la comunidad internacional¹⁴. La segunda era menos ambiciosa y más realista. Consideraba que el momento no era aún propicio para la solución final. En su lugar, sugería un parche temporal, pero un gran parche. Entendía que era preciso que palestinos e israelíes comenzaran a saborear los frutos de la paz definitiva desde ya para poder renunciar a la violencia como método para resolver sus diferencias. Para ello, sus defensores proponían una solución transitoria de comprar paz a cambio de acuerdos parciales factibles, mientras se dejaría para el futuro la discusión de las cuestiones más conflictivas.

Ambas perspectivas suponían, por consiguiente, el paso de un enfoque basado en los aspectos de procedimiento del proceso de paz, incluido el alto el fuego y las medidas de confianza, a otro basado en aspectos de fondo. La corriente de la solución final era más ambiciosa en su visión del contenido del acuerdo de paz. Aunque existían diferencias entre

sus abogados, la mayoría de ellos estaba de acuerdo en incluir los siguientes elementos: un Estado palestino con fronteras muy próximas a las existentes con anterioridad a la guerra de 1967; garantías de seguridad para Israel con un papel especial para Estados Unidos; Jerusalén como la capital de Israel y Palestina, y un derecho de retorno de los refugiados palestinos a sus hogares en Israel meramente simbólico. La corriente de la solución provisional, en cambio, se limitaba a ofrecer un Estado palestino provisional y a reiterar la necesidad de paralizar la expansión de las colonias judías en los territorios ocupados.

A pesar del auge de estas corrientes intervencionistas, la escuela aislacionista de los halcones seguía añorando una involucración norteamericana reducida al apoyo resuelto a la estrategia antiterrorista de Sharon. Esta tendencia sostenía que negociar con los palestinos mientras algunos de ellos cometían actos terroristas equivalía a recompensar al terrorismo, en abierta contradicción con la guerra de Bush contra esta lacra. Sus defensores propugnaban en teoría “más proceso, no menos”¹⁵, pero en la práctica no querían ni fondo ni forma. Pretendían dejar las manos libres a Sharon: nada de iniciativas de paz, nada de enviados especiales. Comentaristas como William Safire, William Bennet y William Kristol se han encargado de dar cobertura mediática a la escuela que desde el interior del Gobierno favorecían al Departamento de Defensa y al vicepresidente.

EL DEBATE SOBRE LOS INTERLOCUTORES: EL PROBLEMA DE ARAFAT

Una estrategia para acabar con la violencia en Oriente Medio depende de cómo se catalogue al presidente de la Autoridad Palestina, si como socio o como terrorista. Esta etiquetación determina quiénes serán los interlocutores de parte palestina en un eventual proceso de paz. Con anterioridad a la conferencia de Madrid de 1991, Yasser Arafat era un terrorista para Estados Unidos. Con el presidente Clinton, en cambio, esa imagen negativa cedió el paso a la caracterización de Arafat como contraparte negociadora. Como tal, el dirigente palestino se convirtió en asiduo visitante de la Casa Blanca. Pero la llegada de George W. Bush al poder volvió a transformar la percepción de Arafat entre los norteamericanos. No obstante, la concepción que Washington ha tenido del líder palestino el primer año y medio de la presidencia de Bush ha sido borrosa. Ciertamente, durante ese tiempo, Bush expresó críticas acerbas hacia el comportamiento de Arafat y jamás le invitó a Washington. Fue Colin Powell el funcionario de más alto rango que se entrevistó con Arafat.

Pero aquí también las percepciones presidenciales han oscilado. El 11 de septiembre endureció la postura de Bush hacia Arafat. A resultas de ello, se canceló la reunión programada entre ambos dirigentes en el marco de la reunión otoñal de la Asamblea

General de Naciones Unidas¹⁶. Condoleezza Rice también se hizo eco de la novedosa catalogación de Arafat como cómplice de los terroristas¹⁷. En febrero de este año, durante la reunión del Foro Económico Mundial que tuvo lugar en Nueva York, poco después de que Israel capturara un envío de armamento clandestino para los palestinos, Colin Powell se negó a reunirse siquiera con el presidente de la Asamblea palestina.

Sin embargo, en marzo de 2002, el Gobierno de Bush volvió a dar muestras de volubilidad en su percepción del líder palestino. Por aquel entonces el vicepresidente Dick Cheney, durante su gira por Oriente Medio, estuvo a punto de entrevistarse con Arafat. Poco después, el 5 de abril, el general Zinni se entrevistaba en Ramala con un asediado líder de la Autoridad Nacional Palestina. Con ello el mediador norteamericano lanzó al mundo el mensaje de que el presidente de la Autoridad Palestina seguía siendo un interlocutor válido para los Estados Unidos.

Dos puntos de vista contrapuestos han caracterizado la visión que Washington ha tenido del dirigente de los palestinos. Por un lado están los que se alínean con Sharon en su deseo de eliminar a Arafat del espectro político. Según este punto de vista, Arafat, lejos de estar interesado en la paz, es más bien un obstáculo para cualquier solución negociada. El segundo punto de vista rechaza la premisa del planteamiento anterior: que un régimen antiterrorista sucederá al reinado de Arafat. Por el contrario, este segundo enfoque considera que Arafat es la alternativa menos mala. Algunos se oponen al primer planteamiento porque creen que el verdadero objetivo de Sharon es la eliminación de Arafat con el fin perverso de que le sustituya un régimen inequívocamente terrorista, de modo que se pueda actuar contra él sin restricción alguna. La segunda perspectiva tiene obviamente más partidarios dentro del Departamento de Estado que en otros sectores de la administración norteamericana. Ciertamente, se acaba notando la influencia de árabes y europeos, quienes apoyaron activamente a Arafat durante su asedio en Ramala, basados en el argumento de que es el representante legítimamente elegido por el pueblo palestino.

Al igual que en los dos debates anteriores, la ambigüedad del Gobierno de Bush hacia Arafat durante su primer año y medio de gestión reflejó la ausencia de una política definida tanto o más que divergencias entre distintas ramas de la administración.

UNA VISIÓN DE PAZ SIN UN PLAN DE ACCIÓN

En la primavera de 2002, todo parecía indicar que la Casa Blanca iba a dar un nuevo giro de timón hacia una mayor involucración en el proceso de paz en línea con la escuela de pensamiento activista. El anuncio de un discurso presidencial sobre el conflicto de Oriente Medio creó expectativas de una implicación personal de George W.

Bush en la gestión de la paz entre israelíes y palestinos. Es más, el secretario de Estado Colin Powell había calentado el ambiente en mayo al anunciar una conferencia de paz para comienzos del verano, en la que se podría discutir el fondo del contencioso.

Sin embargo, el 24 de junio de 2002, el presidente norteamericano pronunció su esperada alocución con un contenido inesperado¹⁸. En ella, Bush se refirió de nuevo a su “visión de dos estados viviendo el uno al lado del otro en paz y seguridad.” La idea de un Estado palestino viable venía siendo acariciada por Bush con anterioridad incluso al 11 de septiembre¹⁹. El 2 de octubre de 2001 Bush se convirtió en el primer presidente republicano que ha respaldado tal iniciativa públicamente. Ahora bien, el 12 de junio de 2002, en una entrevista al diario *Al Hayat*, el secretario de Estado matizó la iniciativa al sugerir la idea de un Estado palestino *provisional*. De esta manera, es como la noción de un Estado palestino se acabó incorporando al discurso del 24 de junio: *provisional* hasta que un acuerdo final en Oriente Medio resuelva todas las diferencias en el plazo de tres años. Bush se comprometió asimismo a asumir un papel activo en el camino hacia esta meta final.

Hasta aquí, el discurso parecería acorde con las expectativas de una mayor involucración de la Casa Blanca en la negociación de un plan de paz con contenido sustantivo. Sin embargo, en esta alocución Bush condicionó el hipotético acuerdo de paz al cambio de liderazgo de los palestinos. Esta vez ya no se andó con tapujos a la hora de acusar a la Autoridad Nacional Palestina y a Arafat de “fomentar, en lugar de combatir, el terrorismo”. El discurso puso también énfasis en la necesidad de acabar con el terrorismo, término mencionado casi una veintena de veces, con lo que implícitamente parecía indicar que el fin de los atentados terroristas palestinos constituía el segundo requisito de la visión de paz de Bush. Además, el discurso de Bush carecía de un plan de acción que permitiera hacer realidad esa visión de dos estados en el plazo de tres años. Más bien, lo que contenía con esos condicionamientos era un programa para que esa visión no se pudiera realizar. Ciertamente, no sólo es improbable que en un horizonte cercano cese la violencia palestina y los actuales dirigentes palestinos dejen el poder, sino que el discurso del 24 de junio está contribuyendo al reforzamiento de la popularidad del líder palestino y al mantenimiento de los atentados terroristas. Huelga decir que en esta fecha quedó sepultada la iniciativa de una inminente conferencia de paz.

De un plumazo el presidente estadounidense resolvió los tres debates que habían dividido a su Gobierno y a la opinión pública de su país durante los meses anteriores. Condicionar la mediación norteamericana a la eliminación política de Arafat podía muy bien equivaler a abortar los buenos oficios antes de que nacieran. Referirse a la eventualidad de un Estado palestino sin esbozar el más mínimo plan de paz equivalía a refrendar la escuela de los halcones contrarios a la intervención de Estados Unidos. Por último, parecía no quedar duda acerca de la opinión que la Casa Blanca tenía de Arafat como interlocutor no válido. Eso sí, con el discurso del 24 de junio el Gobierno

estadounidense ha acallado sus disensiones internas y ha vuelto a presentar una postura unificada hacia el conflicto de Oriente Medio. Al mismo tiempo, la Casa Blanca ha retrocedido a un punto intermedio entre su primer consenso aislacionista y su segundo consenso sobre la necesidad de condicionar el inicio de negociaciones políticas al fin de la violencia palestina. La citada alocución parece suponer el fin del proceso de Madrid y Oslo, un callejón sin salida para la idea de un Estado palestino, y el regreso de EEUU a posiciones cercanas a su aislacionismo inicial. Si por el momento el presidente Bush ha acabado con las contradicciones internas, lo ha hecho al precio de mostrar una vez más la volubilidad de su política hacia el conflicto palestino-israelí.

¿EL FIN DE LA INDEFINICIÓN?

¿Supone el discurso del 24 de junio el fin definitivo de las contradicciones y la confirmación del apartamiento de Washington del proceso de paz? El análisis de la política de Bush hacia el conflicto de Oriente Medio en lo que lleva de presidencia sugiere que aunque la Casa Blanca ha concluido la fase de aprendizaje de los rudimentos de las realidades políticas internas y de Oriente Medio, el proceso de ensayo y error aún no ha terminado. Hay motivos para pensar que la receta del 24 de junio no traerá la paz ni la seguridad a la tierra prometida. Es posible que en este tercer año que ha comenzado resurjan el intervencionismo y, con él, la incoherencia. Los debates anteriormente mencionados pueden renacer a partir del próximo año.

El comportamiento de la administración de Estados Unidos tras la alocución de su presidente del pasado mes de junio presenta indicios de que las incoherencias y la volubilidad pueden retornar en cualquier momento. Así, con posterioridad a ese discurso algunos de los más altos funcionarios de Washington se han reunido con Saeb Erekat, uno de los consejeros más cercanos a Arafat, cuando supuestamente ese entorno estaría apoyando el terrorismo palestino. Igualmente, el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, se ha permitido en sus declaraciones retroceder más aún que su superior, cuando este verano predijo que sus ojos tan sólo verán “alguna especie de entidad” palestina, que no se atrevió a equiparar con ese Estado palestino cuyo nacimiento podría tener lugar dentro de tres años.

El retroceso de la política de Washington, ahora más alineada que nunca con los planteamientos radicales del primer ministro israelí Ariel Sharon, no refleja una comprensión cabal de las complejidades del conflicto palestino-israelí, sino que es en parte el efecto de la política interna de Estados Unidos, que George W. Bush no ha tenido ninguna dificultad en asimilar. Desde el pasado mes de junio la sombra de las elecciones al Congreso de los EEUU ha determinado el viraje de la Casa Blanca hacia postu-

ras abiertamente proisraelíes. Las recientes elecciones al Congreso iban a decidir en manos de qué partido político quedaría el control del Senado y de la Cámara de Representantes, que tanto poder tienen en un país en el que el Gobierno está dividido entre el ejecutivo y el poder legislativo. El voto judío podía decidir algunos de los escaños más disputados.

El empeoramiento de la situación entre palestinos e israelíes llevaba varios meses clamando por un mayor intervencionismo norteamericano, contrariamente a los deseos de Sharon de seguir operando contra la violencia con las manos libres sin hacer la menor concesión política a los palestinos. Con el discurso de junio Bush ha tratado de contentar a los dos bandos en liza, pero sobre todo a la parte israelí. La fórmula diseñada suponía un cheque en blanco para Sharon que no pondría en peligro el voto judío, mientras aparentaba una voluntad de involucrarse en la solución de los problemas de fondo del conflicto. Bush necesitaba dar la impresión de que se estaba cocinando un plan de paz para que los palestinos redujeran los niveles de violencia y se tranquilizaran los árabes y los europeos. Al mismo tiempo, necesitaba ser impreciso en su formulación para evitar controversias electoralmente nocivas. Por añadidura, la proximidad de las elecciones desincentivó las polémicas dentro del Gobierno estadounidense, que además de intentar seducir a las más variadas audiencias debía dar una imagen de unidad y coherencia.

Durante estos últimos meses, Bush ha logrado ese difícil equilibrio. La violencia en Israel y en los territorios ocupados, de una parte y de otra, no ha remitido pero se ha mitigado. Los palestinos también parecen haber comprendido que el período preelectoral en EEUU no era el momento ideal para ofensivas. Sin embargo, es muy probable que el discurso del 24 de junio no consiga hacer efectivo el objetivo prioritario de la política exterior norteamericana en el conflicto de Oriente Medio: lograr el fin de la violencia entre israelíes y palestinos de modo y manera que se preserven las buenas relaciones de EEUU con Israel y el mundo árabe. Es muy posible que, ahora que se han celebrado las elecciones al Congreso, resurja con fuerza la contradicción entre la visión de paz de Bush y la realidad de Oriente Medio.

Un mayor intervencionismo norteamericano en el proceso de paz depende de un conjunto de variables: el futuro político de Arafat, la evolución de la violencia en Israel y en los territorios ocupados, las elecciones generales convocadas en Israel para comienzos de 2003, y la posibilidad de una guerra en Irak. Si Arafat es reelegido el próximo año, la violencia no sobrepasa límites aceptables, Sharon se mantiene en el poder, y la guerra en Irak se muestra innecesaria, no hay razón para pensar en un cambio radical de la política contenida en el discurso del pasado mes de junio. Ahora bien, la situación en Israel, Gaza y Cisjordania podría tornarse explosiva si Sharon no consigue reducir la capacidad de los grupos terroristas palestinos, si los palestinos perciben que pasadas las elecciones al Congreso no hay motivo para la contención y si consideran que el incremento de la violencia puede perjudicar las posibilidades de reelección de Sharon

en los próximos comicios en Israel. En ese caso, incluso aunque Arafat siga al mando de la Autoridad Nacional Palestina, EEUU se vería presionado a abandonar su visión de paz y a abrazar un plan de pacificación más concreto. Igualmente, si llega una guerra a Irak, EEUU deberá involucrarse activamente en el conflicto de Oriente Medio para aplacar la cólera del mundo árabe.

Si la Casa Blanca decide implicarse activamente en el contencioso palestino-israelí con visos de obtener algún resultado positivo, deberá dar el salto de la forma al fondo. Las lecciones del pasado nos sugieren que las negociaciones entre árabes e israelíes han progresado sobre todo cuando los esfuerzos mediadores de Washington han combinado el procedimiento y la sustancia. Ciertamente, el papel mediador estadounidense ha puesto casi siempre más énfasis en la forma que en el fondo. Washington ha evitado involucrarse en los detalles de las negociaciones; ha preferido ejercer un papel de facilitador, sin pretender imponer un plan de paz a los contendientes. Estados Unidos casi siempre ha creído que no tiene sentido querer la paz más intensamente que las partes en liza. Sin embargo, la fórmula basada en aspectos procedimentales se ha agotado tanto en el curso de estos últimos años que ahora la clave parece estar en encontrar los ingredientes y las dosis adecuadas tanto de proceso como de fondo, siquiera para producir una paz temporal.

Hasta que se celebren las elecciones generales en Israel a finales de enero de 2003, es posible que se mantenga la política norteamericana de bajo perfil que ha caracterizado los meses que han transcurrido desde el pasado verano. Es también posible que la convocatoria electoral en Israel motive a los grupos terroristas palestinos para escalar su ofensiva con vistas a perjudicar las posibilidades de reelección de Sharon, sobre todo ahora que, celebradas las elecciones al Congreso de los Estados Unidos, la reacción de Washington ante una escalada podría ser más moderada. En este supuesto, es probable que la actuación estadounidense se ciña a labores de apagafuegos, de modo que no se excite ni el radicalismo israelí ni el árabe.

Sin embargo, a partir de febrero de 2003 y a lo largo de todo ese año, se abrirá una ventana de oportunidad única durante la presidencia de Bush para la involucración activa de EEUU en la solución del conflicto palestino-israelí. A partir de marzo de 2003, una vez celebrados los comicios en Israel, un Bush más experimentado podrá dedicar al problema de Oriente Medio la atención necesaria sin que le distraigan preocupaciones electorales. Pero, no nos engañemos, esa ventana es reducida. Por un lado, el conflicto palestino-israelí es de difícil solución, incluso aunque se trate de poner un parche temporal. Por otro lado, Bush tiene que encontrar una receta, una política, y probarla, para lo que no dispone más que de un año, antes de que la siguiente carrera presidencial en los Estados Unidos le absorba y vuelva a distorsionar su política en Oriente Medio.

Como señalaba Zbigniew Brzezinski, toda administración norteamericana transita por un período de extática emancipación del pasado, seguido de un descubrimiento de la continuidad con su predecesor, para finalmente preocuparse crecientemente

con la reelección presidencial²⁰. El presidente Bush se encuentra ahora entre la primera y la segunda fase. El reencuentro de Bush con Clinton en Oriente Medio se podría producir durante el año 2003.

Noviembre de 2002

Notas

1. PERLEZ, JANE "Bush Officials Pronounce Clinton Mideast Plan Dead", *New York Times*, (9 de febrero de 2001), p. A3.
2. PERLEZ, JANE "Powell Shifts Emphasis on Mideast Policy", *New York Times* (20 de marzo de 2001), p. A10.
3. Véase los artículos publicados en *Foreign Affairs* por los asesores de Bush, Condoleezza Rice y Robert Zoellick. RICE, CONDOLEEZZA "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs* 79 (1) (enero/febrero de 2000): 61; y ZOELLICK, ROBERT B. "A Republican Foreign Policy", *Foreign Affairs* 79 (1) (enero/febrero de 2000): 76.
4. KISSINGER, HENRY A. "America at the Apex", *The National Interest* (verano del 2001).
5. Véase QUANDT, WILLIAM B. *Camp David: Peacemaking and Politics* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1986, p. 9-13.
6. SIPRESS, ALAN "Bush Assures Sharon on U.S. Role in Talks", *Washington Post* (21 de marzo de 2001), p. A22. Para una opinión que reflejaba ese consenso, véase SATLOFF, ROBERT "This is no time for another peace process", *Wall Street Journal* (22 de mayo de 2001), p. A26.
7. PERLEZ, JANE "Mitchell Report on Mideast Violence May Thaw the Ice", *New York Times* (17 de mayo de 2001), p. A3.
8. Véase el discurso del Secretario Colin L. Powell, *Remarks at the McConell Center for Political Leadership*, Universidad de Louisville, Kentucky, 19 de noviembre de 2001, en <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/6219.htm>.
9. Sobre la falta de transparencia del mismo comparado con previos gobiernos, véase el Brookings/Harvard Forum *Tinder Box: How the Press Covers the Middle East*, celebrado el 24 de abril de 2002, en <http://www.brookings.org/dybdocroot/comm/transcripts/20020424.htm>.
10. El texto de su discurso, en el Jardín Rosado, es accesible por la red en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/04/20020404-1.html>.
11. Véase ZAKARIA, FAREED "Colin Powell's humiliation", *Newsweek* (29 de abril de 2002), p. 28.
12. SIPRESS, ALAN "A Grudging U.S. Policy", *Washington Post* (31 de marzo de 2002), p. A1.
13. SANGER, DAVID E. "Mideast Turmoil: The Overview", *New York Times* (4 de abril de 2002), p. A1.
14. Para una formulación reciente de este argumento véase AGHA, HUSSEIN Y MALLEY, ROBERT "The Last Negotiation: How to End the Middle East Peace Process", *Foreign Affairs*. No. 81 (3) (mayo/junio de 2002): 10-18.

Mr. Bush y Mr. Powell: ¿cuántas políticas tiene Estados Unidos en Oriente Medio?

15. Véase, por ejemplo, SATLOFF, ROBERT "Bush's 'Vision' of a Palestinian State", *Los Angeles Times* (3 de octubre de 2001).
16. PERLEZ, JANE Y TYLER, PATRICK E. "Before Attacks, U.S. Was Ready To Say It Backed Palestinian State", *New York Times* (2 de octubre de 2001), p. A1.
17. Véase SCIOLINO, ELAINE Y TYLER, PATRICK E. "Saudi Charges Bush With Failure to Broker Mideast Peace", *New York Times* (9 de noviembre de 2001), p. A8.
18. Ver el texto de este discurso en www.whitehouse.gov/newsreleases/2002/06/print/20020624-3.html.
19. PERLEZ JANE y TYLER PATRICK E. , "Before Attacks, U.S. Was Ready To Say It Backed Palestinian State", *New York Times* (2 de octubre de 2001), p. A1.
20. ZBIGNIEW BRZEZINSKI , *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981* (Nueva York: Farrar, Strauss, Giroux, 1983), p. 544.