
Joseph Biden e Israel: Oportunidades y Desafíos de la Política Exterior Norteamericana

Ignacio Rivas Plutman³⁸

Introducción

Al momento de asumir la Presidencia de los Estados Unidos, Joseph Biden acumulaba ya una carrera política profunda, y de un recorrido notable durante sus años en el Comité de Relaciones Exteriores. Allí es donde establece un punto de vista estratégico, basado en el consenso, la apertura del diálogo diplomático, y la no intervención militar directa. Estos objetivos que volverían problemática la posición de EEUU frente al concierto internacional. En 2021, su política exterior en Medio Oriente exhibe varias cuestiones, que pueden vislumbrarse como oportunidades, pero también como desafíos a su administración.

Para el caso de Israel, debido a su historia pasada de acercamiento a Golda Meir³⁹, pero de antagonismo con Menahem Begin⁴⁰, al momento del presente, ponen en tensión los efectos de las políticas que su antecesor, Donald Trump, extendió sobre la región durante su mandato.

Teniendo en cuenta, además, que las escuelas de política exterior israelíes siempre se han caracterizado por su pragmatismo (Status Quo o Momentum), se pone de manifiesto que cada dirección que Biden asuma resultará en otra toma de decisiones en la Knesset. Y, por consiguiente, no siempre se reflejarán las opciones norteamericanas.

En dicho marco de inestabilidad es que emerge la pregunta: ¿Qué es lo que significa que Biden esté de nuevo en un rol gubernamental, esta vez como presidente, para Israel?

Para responder a esta incógnita, debemos observar en retrospectiva los antecedentes de Biden en el Comité de Relaciones Internacionales, las escuelas israelíes de política exterior, y posteriormente, analizar cada una de las oportunidades y desafíos que se vislumbran en la región.

Biden en el Comité de Relaciones Internacionales

Joseph Biden llegó como Senador al Comité de Relaciones Exteriores en 1973. Allí estableció paridad partidaria con la entonces Primer Ministro (PM) de Israel, Golda Meir. Este acontecimiento no es menor, dado que permitió a Biden abrirse a una experiencia dramática como lo fue la guerra de Yom Kippur⁴¹. Experiencia que lo confrontó con la vulnerabilidad de Israel.

Cuando estalló la guerra del Líbano en 1982, se enfrentó a Menahem Begin, entonces PM de Israel. En aquel momento, le remarcó que muchos de los conflictos que Israel había tenido con sus vecinos,

³⁸ Tesista de Licenciatura en Ciencia Política.

³⁹ Golda Meir ejerció como 5ª Primer ministro de Israel, desde el 17 de marzo de 1969 al 3 de junio de 1974.

⁴⁰ Menahem Begin ejerció como 6º primer ministro de Israel, entre el 21 de junio de 1977 al 22 de agosto de 1983. Se le atribuye, entre otras cosas, haber esgrimido la doctrina de política exterior conocida popularmente como la "Doctrina Begin".

⁴¹ La Guerra de Yom Kippur fue un conflicto armado que tuvo lugar en territorio israelí entre el 6 y el 24 de octubre de 1973. Una coalición de países liderada por Egipto y Siria cruzaron la frontera y atacaron las posiciones israelíes. La guerra probó que Israel no era invencible, como se lo había mitificado luego de la victoria de 1967, aunque los costos fueron altísimos. Finalizó en victoria israelí, y con la resolución 338 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, decretando el alto de fuego, que luego conllevó a la Conferencia de Ginebra de 1973.

se habían producido directamente a causa de la política de los asentamientos en Cisjordania (Gwertzman, 1982). Begin lo tomó como una amenaza, ya que existía la posibilidad de que EEUU disminuyera su ayuda económica hacia Israel (Kampeas, 2020), por lo cual el enfrentamiento entre ambos demostró a Begin que no podía obtener los apoyos necesarios con solo la figura presidencial tras sus espaldas.

En realidad, la estrategia de Biden se abocó en un rol detallado en su descriptibilidad (Kampeas, 2020); es decir, estaba buscando que Begin pudiera entender qué era lo que acontecería si la política de los asentamientos (y el consecuente desplazamiento poblacional) no era detenida.

En estos años se forjó el pensamiento de un Joseph Biden de corte estratégico, volcado a la apertura del diálogo y la búsqueda de consensos. En cuestión de política internacional, era capaz de observar desde lejos aun encontrándose cerca. Es decir, entendía que los conflictos de Israel eran a causa de la falta de voluntad política en generar consensos.

En este mismo sentido (mucho tiempo después), Kissinger arribaría a la conclusión de que Israel no poseía política exterior, sólo conflictos domésticos (Ben Ami, 2006, p. 236). Pero por entonces, Biden insistiría en afirmar la posibilidad de una solución de Dos Estados.

La gran advertencia hacia Begin era que continuar con los asentamientos alejaba a Israel de la solución efectiva del conflicto, al mismo tiempo que ponía en peligro su propia supervivencia (Kampeas, 2020). Biden pensaba que la acción debía dirigirse a reanudar el diálogo con los palestinos y a presionar a Israel para que no tomara acciones que volvieran la solución de los Dos Estados un imposible (Kampeas, 2020).

Un tiempo después, y en otras instancias, durante el mandato de Obama, Biden criticó la postura del presidente sobre el acuerdo nuclear con Irán, por considerarla sólo el punto de partida. De modo que había mucho trabajo diplomático en los años por venir en pos de evitar un enfrentamiento directo. Al mismo tiempo, coincidió con la crítica israelí en cuanto a que las restricciones (impulsadas por Obama) vislumbraron su ocaso demasiado temprano (Kampeas, 2020).

Las Escuelas Israelíes de Política Exterior

Referirnos a las escuelas de política exterior, nos obliga a regresar en el tiempo. Podemos rastrear a dichas escuelas hacia 1967, al calor vivo del conflicto de la Guerra de los Seis Días. Dicho enfrentamiento fue clave en la historia del Estado de Israel. Acordamos con Manor en que “es innegable admitir que la Guerra de los Seis Días, abrió un nuevo capítulo en la historia de Medio Oriente” (Manor, 2018, p.29). No sólo se trató de un acontecimiento dramático, sino que significó la transformación del tablero geopolítico de la región, y muchos de sus efectos aún persisten (Manor, 2018).

Las escuelas que emergieron fueron dos principalmente: la del Status Quo, que buscaba estabilidad, prefería medir las acciones teniendo en cuenta una perspectiva dura de poder; la segunda, la del Momentum, por el contrario, era, mucho más pragmática. Involucraba la idea de aprovechar la debilidad momentánea de los oponentes para proyectarse políticamente. Es de notar que ambas escuelas poseían una compleja red de interacciones entre ellas, por lo que el contexto permeaba sus estructuras alterando la toma de decisiones.

De las dos escuelas, la más avanzada resultó ser la del Status Quo. Sin embargo, a partir de 1967, “el cambio dramático de situación generado por la Guerra de los Seis Días provocó un repentino campo propenso para que la escuela del Momentum empujara su proyecto” (Manor, 2018, p. 39).

Aunque la escuela del Status Quo consiguió ganar la guerra, la ventaja de la escuela del Momentum, esta visión en perspectiva, fue fundamental. Es decir, la gran diferencia entre Moshé Dayan⁴² (perteneciente a la escuela del Status Quo) e Igal Allon⁴³ (perteneciente a la escuela del Momentum) cruzó un umbral tan definido en su ruptura, que éste último logró valerse de las vulnerabilidades evidentes de la primera. Hizo ver que la idea de Dayan sobre el armamento nuclear significaba la condena de Israel: “para Dayan el armamento nuclear representaba la salvación para el Estado de Israel, para Allon, su condena: la peor estrategia” (Manor, 2018, p. 34). Por ello, hacia 1990, la escuela del Momentum avanzó sobre los procesos de paz. Basta decir al respecto, que desde 1995, como consecuencia del asesinato del entonces PM Yitzak Rabin y el entierro de los Acuerdos de Oslo, la escuela del Momentum perdió terreno frente a la del Status Quo.

Si trazamos la línea temporal hacia 2021, sopesamos que el PM de Israel, Netanyahu, ha tenido características de ambas escuelas; pero más que ninguna otra, ha estado más cerca del Status Quo.

Para observar basta con mencionar que Netanyahu mantuvo al margen el conflicto árabe israelí mucho más tiempo que cualquier otro mandatario. Logró contener a Cisjordania y los enfrentamientos con Gaza no fueron a gran escala.

Ahora, el pragmatismo que impulsó la agenda de Donald Trump, lo puso contra las cuerdas, obligándolo a enfrentar ya más sin remedio las contradicciones internas del bloque de gobierno; resultando en un resquebrajamiento de su política exterior.

El ascenso de Biden, se recibió entonces con un camino ya trazado, y las heridas abiertas. Sin embargo, su carácter consensualista, proporcionó la posibilidad de que el PM regrese paulatinamente al Status Quo.

Las oportunidades de la administración Biden

Las sanciones impartidas por el anterior régimen estadounidense pueden observarse como oportunidades, debido a que dejan un espacio considerable de tiempo para reacomodar su posición diplomática.

De esta manera, entendemos que renovar el Statu Quo, como una proyección de la política exterior israelí es una peligrosa opción, ya que conllevaría a enfrentamientos abiertos con Hamás. Por lo que el Momentum es la vía de toma de decisiones más aceptable.

Ahora, desde que Biden ha asumido, algunos analistas como Gilboa (2021) y Joffe (2021) consideraban que se trataba de un regreso a las políticas de Obama. Sin embargo, las diferencias son claras. Debe entenderse que la reorganización de la política exterior responde a una expresión del desorden interno que EEUU está transcurriendo momentáneamente.

Regresar a depositar fondos para refugiados, reabrir la misión de la Autoridad Palestina en Washington, agregar énfasis en la solución de los Dos Estados (Joffe 2021), comportan una serie de reacomodamientos estratégicos de mediano plazo, aun teniendo en cuenta, las graves desestabilizaciones que se deslizan en Medio Oriente.

El objetivo es claro, se acuerda en la solución de los Dos Estados, la solución que posibilita a Israel vivir en paz y asegurar un Estado Palestino viable, siendo además la forma en que se preserva el futuro de Israel como un Estado Judío Democrático, mientras se reconocen las aspiraciones legítimas del pueblo

⁴² Moshe Dayan ejerció como ministro de Defensa de Israel desde el 5 de junio de 1967 al 23 de octubre de 1974. Fue un político y militar israelí, que participó en la Segunda Guerra Mundial, en la Guerra de Independencia Israelí, la Guerra de los Seis Días y la Guerra de Yom Kippur.

⁴³ Igal Allon ejerció como el 4º primer ministro de Israel desde el 26 de febrero de 1969 al 17 de marzo de 1969. Fue el ideólogo del “Plan Allon”, un plan diseñado para dividir los territorios de la Rivera Occidental (hoy Cisjordania) entre Israel y el Reino Hachemita del Jordán.

palestino de obtener un Estado propio, vivir con dignidad y seguridad (Joffe 2021). Bajo estos estándares, la posición de EEUU busca girar hacia la apertura del consenso que se necesita para volver a ubicar la solución de los Dos Estados sobre la mesa y encontrar acuerdos sobre problemas concretos.

Así, la administración Biden pone en claro que el conflicto árabe – israelí es reconocido como un conflicto regional, y que su resolución puede significar beneficios para toda la región (Joffe 2021). Pero especialmente, que se trata de un problema que EEUU debe avanzar en su resolución para volver a establecerse en el mapa.

El regreso de la potencia a las instituciones internacionales supone otra gran oportunidad, ya que permitirá que Israel obtenga un soporte institucional más amplio que en el pasado, ya que la política integradora de Biden apunta directo hacia la ONU, y a sus estructuras más importantes.

Además, un diálogo abierto donde la decencia, las reglas claras y el juicio crítico sean las virtudes del escenario dentro de la ONU también significan oportunidades para Israel (Firsch, 2021).

Asimismo, comprendiendo que los Derechos Humanos y la salud configuran el espacio de mayor debate en este momento, y que más del 60 % de las resoluciones de la Asamblea condenaban el comportamiento de Israel (Firsch 2021), el rol de EEUU es fundamental.

En dicho sentido, fomentar la integración económica de sectores vulnerables dentro de Israel, mientras se aseguran acuerdos de comercio a partir de la firma de los Acuerdos de Abraham, es un camino que la administración Biden vislumbra como horizontes deseables.

Los desafíos de la administración Biden

Las relaciones entre EEUU e Israel, se vieron en tensión por el efecto de la política de su predecesor, que acabó por lanzar al país directo al epicentro de los conflictos en la región.

Durante la campaña presidencial, Biden prometió regresar al acuerdo nuclear con Irán (Kurtzer 2021). Esta decisión resultó crucial, ya que Israel e Irán se encontraban a fines del 2020 sobre muy pocos pasos a un conflicto diplomático de grandes proporciones. En dicho escenario, la lectura de Biden se ocupó de las muchas maneras de desactivar el conflicto, restringiendo el movimiento de ambos países en aquel sentido. Aun así, las sanciones de la administración pasada jugaron un desbalance en torno a Irán, pero resultaron importantes para Israel.

Sin embargo, en 2021 la administración israelí aún se muestra escéptica con Biden. Dicho escepticismo supone una advertencia que EEUU no debe dejar pasar, teniendo en cuenta, que la doctrina de Menahem Begin sigue siendo para Israel una concepción vigente de las Relaciones con los países árabes. En dicho sentido, Israel ha asegurado rutas de vuelo sobre Arabia Saudí y sobre otros estados del Golfo. Estos avances mejoran dramáticamente las habilidades de la fuerza aérea israelí para dirigirse contra objetivos dentro de Irán (Kurtzer 2021).

También, por un lado, otro desafío en esta misma materia, es que, si EEUU entra en una disputa pública con Israel, su propia agenda legislativa puede verse comprometida debido a la reacción de sectores republicanos dentro del congreso (Kurtzer 2021). De modo que una presión hacia Israel o una hacia Irán puede resultar peligroso para la política exterior norteamericana, en lo que refiere a su posición. El débil filamento que debe cruzar la administración Biden requiere de una sensibilidad muy precisa: de manera de evitar un juego de estrategias y contraestrategias que podrían acabar en un desastre diplomático y en el escalamiento de las tensiones.

Por otro lado, los asentamientos involucran un punto crítico. La política de Trump aceleró su construcción, y no se ha detenido. Como sabemos, la administración Biden sostiene que son la piedra angular del problema diplomático que supone la irresolución del conflicto árabe – israelí. Además, como nos hemos referido con anterioridad, desde sus épocas en el Comité de Relaciones Internacionales, Joe Biden se ha opuesto a esa política por considerarla el porqué de la pérdida de apoyo de Israel en el concierto internacional. Sin embargo, Biden no posee hoy en día, las herramientas necesarias para

suprimirlo. Un paso en esa dirección significaría entrar en una disputa con Israel que, como también mencionado anteriormente, podría comprometer su propia agenda.

Lo interesante es que, aunque la crisis política de Israel puede fomentar un cambio de rol, no será igual para su paradigma. Es decir, el Primer Ministro podría revitalizar prácticas pragmáticas sin necesidad de adoptar el Statu Quo completamente, vislumbrando el fin de la era en la que Israel operaba sobre una lógica determinada (Matza, 2021). Así, ambas escuelas de política exterior vuelven a conectarse en sus ambigüedades.

Conclusión

Respondiendo a nuestra pregunta planteada en la introducción del presente artículo, y teniendo en mente los desarrollos expuestos hasta este punto, encontramos que las vías de acción de EEUU se ven restringidas. En dicho sentido, en un primer acercamiento, se puede apostar a que la frágil estabilidad durará hasta que su agenda legislativa se haya completado, en cuyo caso no sería necesaria una intervención. O puede, por el contrario, tomar la delantera, efectuando un balance entre las diversas consecuencias que se presentarían: a) una confrontación política con Israel y b) una diplomacia dura con Irán. Teniendo en cuenta que, para EEUU, ambas representan una condición administrativamente más segura que un futuro escenario bélico en la región.

En un segundo acercamiento, la crisis de Israel, hoy en el centro de los conflictos de Medio Oriente, resulta imperativo para la administración Biden no caer en la ambigüedad que azota la región. Sobre estas reflexiones, apuntamos a comprender que quizás no sea necesaria una política exterior concreta y delimitada hacia Medio Oriente, sino que sería de mayor urgencia, celebrar pequeñas concertaciones que abran camino a otros acuerdos más abarcativos.

Bibliografía

- Ben Ami, S. (2006). *Scars of War, Wounds of Peace*. Oxford University Press: New York. U.S.A.
- Frisch, H. (3 de Febrero de 2021). "President Biden, Assure Decency Toward Israel when Reengaging with Institutions". *Begin Sadat Center For Strategic Studies*. Disponible en: <https://besacenter.org/perspectives-papers/biden-israel-un/>
- Gilboa, E. (2021) "Biden's Foreign Policy: New Administration, Old Missteps". *Begin Sadat Center for Strategic Studies*. Disponible en: <https://besacenter.org/bidens-foreign-policy-new-administration-old-missteps/>
- Gwertzman, B. (1982). "Mood is angry as Begin meets panel of senate", *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/1982/06/23/us/mood-is-angry-as-begin-meets-panel-of-senate.html>
- Joffe, A. (4 de Febrero de 2021). "Joe Biden's Foreign Policy: A Preliminary Assessment", *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://besacenter.org/perspectives-papers/biden-foreign-policy-assessment/>
- Kampeas, R. (8 de Mayo de 2020). "A quick history of Joe Biden's Middle East Policy". *The Jerusalem Post*. Disponible en: <https://www.jpost.com/american-politics/a-quick-history-of-joe-bidens-middle-east-policy-627339>

- Kurtzer, Daniel (26 de abril de 2021). "Israel and Iran Are Pulling the United States Toward Conflict". *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/israel/2021-04-26/israel-and-iran-are-pulling-united-states-toward-conflict>
- Manor, U. (2018). *1967 La Guerra de los Seis Días en su Contexto Político. Una Revisión Histórica 1957-1977*, Editorial Autores de Argentina: Buenos Aires, Argentina.
- Matza, D. (29 de Abril 2021) "Strategic Ambiguity Comes out Of the Closet", *Begin Sadat Center of Strategic Studies*. Disponible en: <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2021/04/2011-Ambiguity-Comes-Out-of-the-Closet-Matza-English-final.pdf>