

EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LA FORMACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL
DE ISRAEL (1948-1995)**

Tesis que para optar por el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales

Presenta:

Mony Sacha de Swaan Addati

México D.F.
Agosto de 1995

A Eddie, Rosanna y Carol

ÍNDICE GENERAL

	Página
AGRADECIMIENTOS	iii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
SOBRE EL CONCEPTO Y LA TEORÍA DE SEGURIDAD NACIONAL	6
A) DEFINICIONES Y CRÍTICAS	6
1. Definiciones	6
2. Críticas	8
B) SEGURIDAD ABSOLUTA VERSUS SEGURIDAD RELATIVA	10
1. Problemas Logísticos	10
2. Problemas de Percepción	11
C) EL DILEMA DE SEGURIDAD	12
1. La dinámica de las armas	14
D) AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL	17
E) FACTORES QUE AFECTAN LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL	20
1. Factores Externos	20
2. Factores Internos	21
2.1 Lucha por el Poder	21
2.2 Opinión Pública	22
3. Filtros	23
3.1 Ideología y Personalidad	23
F) CONCLUSIONES	24
CAPÍTULO II	
LOS PRIMEROS AÑOS (1948-1967)	25
I) LOS ESTÍMULOS	
A) FACTORES EXTERNOS	25
1. Contexto Global	25
2. Contexto Regional	28
B) FACTORES INTERNOS	34
Estructura y Funcionamiento Interno	34
1. Lucha por el poder	36
2. Opinión Pública y Grupos de Presión	38
II) LOS PROCESOS	
A) LA TOMA DE DECISIONES	40
B) EL RESULTADO: EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL	42
1. Independencia	45
2. Dependencia	47
2.1 Relaciones bilaterales con el resto de los países: el cinturón de amistad	51
3. <i>Ein Breira</i> y guerra latente	52
4. Las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI):	

capacidad de movilización permanente	55
5. Una estrategia defensiva basada en la disuasión	58
5.1 Disuasión nuclear autónoma	60
6. El gran martillo israelí: uso limitado -y no tan limitado- de la fuerza en territorio enemigo	63
III) CONCLUSIONES	68
CAPÍTULO III	
LOS AÑOS PANTANOSOS (1967-1991)	74
I) LOS ESTÍMULOS	
A) FACTORES EXTERNOS	76
B) FACTORES INTERNOS	83
1. Lucha por el poder	83
2. Opinión pública y grupos de presión	88
2.1 Opinión pública no organizada	89
2.2 Grupos de presión	93
2.21 <i>Gush Emunim</i>	93
2.22 <i>Shalon Ajshav</i>	96
II) LOS PROCESOS	
A) TOMA DE DECISIONES	99
B) EL RESULTADO: EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL	103
1. Independencia	106
2. Dependencia	109
3. Una Solución pragmática: territorios desmilitarizados a cambio de paz	112
4. Las FDI: en busca de un equilibrio de fuerzas y un margen cualitativo	116
5. Estrategia defensiva y disuasión	119
5.1 1967-1977: Estrategia defensiva, disuasión y defensa territorial	119
5.2 1977-1983: Reintroducción de un sistema de <i>casi belli</i> y fortalecimiento de la capacidad disuasiva	123
5.3 1983-1991: El <i>impasse</i>	128
6. Territorios Ocupados: ¿necesidad estratégica o capricho ideológico?	129
III) CONCLUSIONES	134
CONCLUSIONES	139
El concepto de seguridad nacional de Israel actualizado	144
APÉNDICES	151
BIBLIOGRAFÍA	157

AGRADECIMIENTOS

Cuando salí de El Colegio de México, no entendía la prisa que todo el mundo tenía por acabar su tesis. Ahora me doy cuenta porqué el apuro. Después de tres años, la lista de personas a las que quiero agradecer es inmensa, y es difícil trazar líneas que ayuden a explicar quién me ayudó en qué.

Cuatro años de mi vida los pasé en El Colegio de México. Ahí viví algunos de los momentos más angustiantes de mi existencia, pero en esa institución me formé y nacieron algunos de los intereses que me llevaron a escribir esta tesis. En este lugar conocí a Iliana, hice inolvidables amigos, y tomé clases con el que ahora fue mi asesor de tesis. Por ello, al Colegio le debo mucho.

Al Profesor Francisco Gil Villegas le agradezco sus revisiones, sus comentarios pertinentes, su pragmatismo, así como su interés y esfuerzo por ayudarme a terminar, lo antes posible, con esta larga travesía.

Entre El Colegio y el punto final de esta tesis, aparecieron otras dos instituciones. El CONACYT me otorgó una beca para recopilar información en Israel. Con el Consejo, y con su antiguo Director, el Lic. Fausto Alzati, tengo una terrible deuda, pues la versión final de esta tesis se aleja mucho del primer proyecto que entregué, y por el cual me consideraron para la beca.

Después vino el Centro de Investigación y Docencia Económicas. El CIDE, además de ser un agradable espacio de trabajo, me otorgó la posibilidad de dedicarme tiempo completo a la realización de este documento. Conociéndome, sé que sin el CIDE aún seguiría en el primer capítulo.

Víctor Arriaga, Dwight Dyer, Magalí Muriá, Guillermo Rosas, Lorena Ruano, y Jorge Schiavon, también contribuyeron con su granito de arena durante esos seminarios en Cuajimalpa, y en otras actividades que distan mucho de ser académicas, pero que recuerdo con mucho cariño.

A José Hamra le debo cientos de recortes de periódicos estadounidenses que religiosamente me entregó durante el último año.

En todo este proceso que implica la realización de una tesis, José Antonio Aguilar fue, después de mi asesor, el más valioso. Toño me ayudó a encontrar el camino que, por momentos, creí haber perdido, y con sus lecturas, apuntes y horas que dedicó a escuchar todas mis dudas, se convirtió en un apoyo invaluable.

La tesis está dedicada a mis padres y a mi tía. De Eddie he heredado mucho más cosas de las que él se imagina, y ha sido un extraño ejemplo para mí. La distancia que nos ha separado en los últimos siete años no ha borrado absolutamente ninguno de los consejos, ni una sola de las cosas que creo haberle aprendido mientras vivimos cerca.

Durante toda mi vida, mi madre se ha preocupado por estar cerca de mí, por apoyarme, por darme cariño, y por que yo no muera en el intento de lograr cada una de las cosas que he querido hacer. En los últimos seis meses, esta preocupación se ha traducido en frascos de vitaminas y medicinas que, junto con su amor, me han permitido sobrevivir.

A Carol le debo lo mismo que a mis padres. Ella me ha visto crecer y ha hecho cosas que estaban totalmente fuera de su responsabilidad, sin que tuviera que pedírselo. Veo esta tesis como el fin de un ciclo que ella me ayudó a comenzar y que sin ella no habría podido terminar.

A Pedro González le agradezco el asilo que me ha dado en los últimos meses y las lecturas que hizo criticando el estilo de este documento. La última línea del trabajo la he escrito en su casa después de cuatro meses de grata convivencia y años de valiosa amistad.

Del más antiguo de todos mis amigos, Eduardo Zohn, he aprendido el significado de la lealtad y la constancia. No tengo hermanos, pero sin duda, Eduardo es lo más cercano.

Mis compañeros de generación, así como Boris, Bram, Natasha, Toño y mi otra familia, también merecen un reconocimiento. Gracias a todos.

Iliana es la primera y la última que aparece en estos larguísimos agradecimientos. No es coincidencia. Su amor es lo mejor que me ha pasado en la vida. En los últimos cinco años, he compartido cada momento con ella, y solo espero que así sea por siempre. Si alguien sufrió esta tesis conmigo, esa fue chúpér.

INTRODUCCIÓN

Desde su fundación en 1948, Israel ha luchado un total de cinco guerras en contra de sus vecinos árabes. En tan sólo 46 años, Israel ha desarrollado uno de los ejércitos más poderosos y sofisticados del mundo para contrarrestar su inferioridad demográfica, su falta de profundidad estratégica y de “fronteras seguras”¹, y el aislamiento político que tiene con respecto a sus vecinos. Para lograrlo, ha introducido un servicio militar obligatorio para hombres y mujeres, y un sistema de reservas; ha supeditado la economía y el desarrollo social a sus necesidades militares, y ha hecho de su seguridad nacional el tema más importante dentro de su agenda como Estado.

La seguridad nacional en Israel comprende no sólo al ejército, sino a todas las esferas y actividades que se discuten y llevan a cabo en ese país. Sin embargo, paradójicamente, Israel nunca ha tenido una doctrina de seguridad autorizada, que cuente con aprobación institucional o que haya sido formulada de manera clara u ordenada. Existe, es cierto, un patrón común y duradero de pensamiento estratégico, pero no lo suficientemente institucionalizado o permanente como para argumentar que en Israel existe una doctrina de seguridad nacional. Por ello, en la elección del título de este trabajo, y para definir este patrón de pensamiento estratégico,² he decidido utilizar la quizá débil noción de “concepto” (de seguridad nacional) en lugar de la noción de “doctrina” (que sin duda es más fuerte, pero que resulta inapropiada para el caso israelí).³

¹ Abba Eban, Ministro de Relaciones Exteriores de Israel bajo el gobierno de Levi Eshkol (1963-69), definió a las “fronteras seguras” como “aquellas que pueden defenderse sin una iniciativa preventiva”. Ver Ma’ariv, 6 de junio de 1969. Más tarde, en 1978, después de la Guerra de Yom Kippur, Eban agregó que una frontera se convierte en una segura como resultado de la paz. Véase, Center for Strategic Studies, *Proceedings of Panel Discussion on Secure Borders*, Universidad de Tel Aviv, Tel Aviv, núm. 2, 1978, p.6.

² Entiendo por estrategia la totalidad de los procesos de identificación de recursos, su movilización y métodos de activación, todo con el propósito de consolidar y fortalecer la seguridad nacional. Definiciones de estrategia como la de Liddel Hart (que la define como “el arte de distribuir y aplicar medios militares para cumplir con los objetivos de política”), resultan insuficientes para el caso de Israel que, dentro de su estrategia, incluye medios no militares como los asentamientos. Liddel Hart, citado por Nadav Safran, *Israel: the Embattled Ally*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1978, p.235.

³ En esta elección seguí de cerca el argumento de Dan Horowitz. Ver Horowitz, “The Israeli Concept of National Security and the Prospects of Peace in the Middle East”, en Gabriel Sheffer (ed.), *Dynamics of a Conflict*, Humanities Press, Nueva Jersey, 1975, pp.235-236.

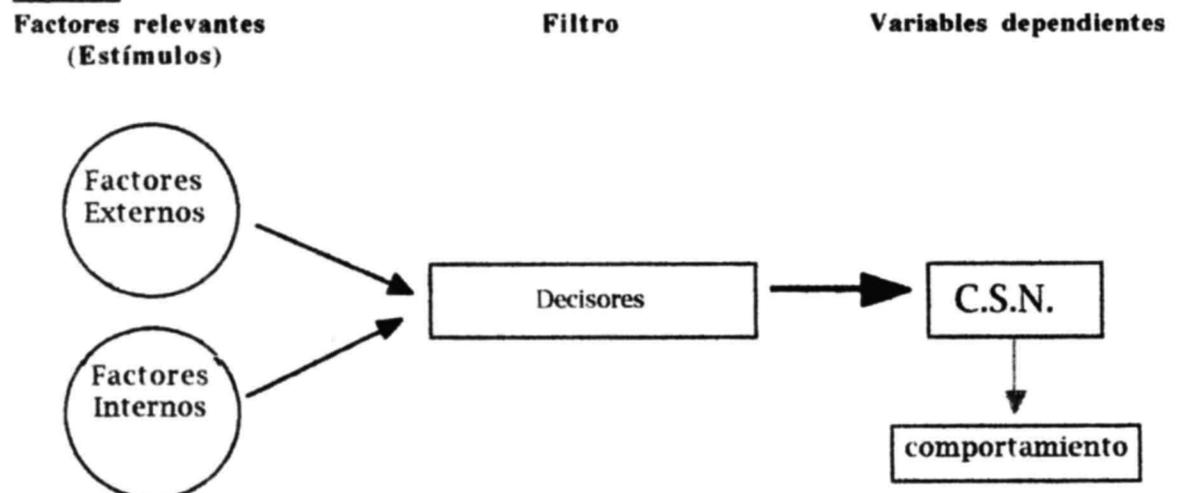
Sin embargo, el estudio de la toma de decisiones en Israel y del debate público, revelan un orden de prioridades y percepciones de asuntos de política exterior y de defensa, lo suficientemente coherentes como para justificar un estudio del concepto de seguridad nacional (CSN) de Israel.

El propósito de esta tesis es estudiar cómo se conformó el CSN de Israel. Propongo que en la formación del CSN influyeron factores tanto externos (contexto global y contexto regional) como internos (lucha por el poder, ideología y opinión pública), y que su influencia relativa varió con el tiempo. Estos factores -todos menos la ideología- fueron procesados por los decisores israelíes para dar forma al CSN. La ideología fue el filtro mediante el cual eran procesados los estímulos. (Véase Cuadro 1).

Estudiaré la forma particular en la que estos elementos influyeron en los actores claves para producir el cuerpo de ideas que forman el CSN. Haré esto mediante un análisis histórico, rastreando la manera particular en la que estos estímulos influyeron en la formación del concepto en cada período.

Una hipótesis secundaria de este trabajo es que el CSN es importante para entender una parte del comportamiento del Estado de Israel. Evidentemente, éste no es el único factor que explica la conducta de Israel (también son relevantes las restricciones del sistema internacional y las oportunidades dentro del sistema regional), pero en esta tesis, me limitaré a estudiar el impacto que el CSN tiene sobre el proceder de Israel. A lo largo de la tesis se hará evidente cómo influyó el CSN en el comportamiento de Israel.

Figura 1



Factores Externos	Factores Internos
1) Contexto global 2) Contexto regional	1) Lucha por el poder 2) Opinión Pública y Grupos de Presión

La tesis está dividida en tres capítulos. La división responde principalmente a períodos históricos. El primer capítulo es una síntesis de la teoría sobre seguridad nacional, sus definiciones, y los debates que ha ocasionado este tema.

El segundo capítulo analiza el CSN de Israel desde la fundación del país (1948) hasta la Guerra de los Seis Días (1967). Durante este período, predominó en Israel un sólo partido político, encabezado por un pequeño grupo de hombres que pertenecían a una misma generación (la que sobrevivió al Holocausto), que compartía una visión del mundo, y que contaba con el apoyo incondicional de la mayoría de la población.

Sin duda alguna, los estímulos provenientes desde el interior son importantes para entender parte de la formación del CSN de Israel. Sin embargo, durante este período, fueron los estímulos externos (globales y regionales) los que más influyeron en el proceso de toma de decisiones en el momento de la formulación del concepto de seguridad.

La Guerra de los Seis Días es un parteaguas en la evolución del CSN de Israel. Por primera vez en su historia, el país cuenta con fronteras que pueden defenderse sin un ataque preventivo, gracias a la profundidad estratégica que obtuvo como resultado de la guerra. Pero a cambio de esta "comodidad estratégica", Israel pierde el consenso interno. Mientras la vieja generación de líderes se debilita, surgen nuevos actores que cuestionan, entre otras muchas cosas, el CSN. La opinión pública cobra fuerzas sin precedentes y, en 1977, el laborismo pierde, por primera vez, unas elecciones. El Likud gobernaría, sólo o en coalición, hasta 1992. Por ello, para los propósitos de esta tesis, el tercer capítulo comprende el período que va de 1967 hasta la Guerra del Golfo Pérsico.

En este período, los estímulos internos son tan importantes como los externos (sobre todo los regionales). Resulta imposible entender el concepto de seguridad de Israel sin hacer hincapié en los acontecimientos políticos internos.

En la sección de conclusiones, además de presentar mis reflexiones, hago un breve análisis de los cambios más importantes en el CSN de Israel durante los últimos cuatro años.

Esta tesis es el resultado de dos años de trabajo. Uno de estos años lo dediqué a buscar información en Israel. Ahí, consulté la Biblioteca Central de la Universidad Hebrea de Jerusalén, la Biblioteca del Centro Harry S. Truman para el Fomento de la Paz, y el Centro de Documentación del Centro Jaffe sobre Estudios Estratégicos de la Universidad de Tel Aviv. Ya en México, obtuve información de las bibliotecas de El Colegio de México y del Centro de Investigación y Docencia Económicas. La mayor parte de las fuentes que utilicé son secundarias, ya que obtener fuentes primarias sobre este tema resulta por demás complicado para cualquier persona que no esté directamente relacionada con las instituciones militares de Israel y, sobre todo, para un extranjero.

La cantidad de bibliografía que encontré refleja la importancia que el tema tiene para la sociedad israelí. Sobre seguridad nacional escribe todo Israel: políticos, profesores, militares en servicio, militares retirados, y periodistas. Así, el problema principal no es encontrar información, sino distinguir una tendencia general. El número de libros y artículos es equiparable al número de posiciones, visiones y opiniones.

Este no es el único problema con el que me topé en el desarrollo de la tesis. El tema mismo del trabajo representa un obstáculo. El análisis de la seguridad nacional de un país refleja, invariablemente, los propios límites de un concepto que es revisado constantemente para incluir nuevos actores y nuevas fuentes de amenaza que cuestionan las interpretaciones clásicas de la seguridad nacional.

Los teóricos dicen que la seguridad nacional es un concepto que no acepta generalizaciones, que debe construirse con el análisis de las características particulares de cada país. Pero cuando se escribe una tesis, se impulsa al autor a diseñar tipos ideales que ayuden a entender el comportamiento o los procesos de otros países que no sean el estudiado. En este caso, prefiero seguir el consejo de los teóricos.

Israel es el país que más guerras ha luchado desde la Segunda Guerra Mundial. Está rodeado de Estados que, durante muchos años, se rehusaron a aceptar su derecho a existir. En conjunto, estos Estados tienen una población veinticinco veces mayor a la de Israel;

ejércitos equipados con tres y cuatro veces el armamento israelí; y recursos naturales y territoriales que Israel no posee.

Al dar forma a su concepto de seguridad nacional, los líderes israelíes tuvieron muy presentes estas desventajas. Pero el concepto habría sido muy distinto de no haber sido permeado por la ideología y la personalidad de estos líderes, y la sociedad que gobiernan. Los rasgos de un régimen democrático, de un pueblo perseguido y del Sionismo, también están presentes en el particular concepto de seguridad nacional de Israel.

Por ello, considero que sería aventurado argumentar que el estudio de la formación del concepto de seguridad nacional de Israel es útil para entender la conformación de este concepto en otros países. En este sentido, la tesis tiene un objetivo y un alcance limitado.

Como dije antes, las fronteras de CSN de Israel son vagas. Este trabajo, espero, ayudará a definir las más claramente. La tesis ofrece una explicación histórica y sistemática del origen y la formación de las ideas que constituyen dicho concepto. Éste es, creo yo, su principal logro.

CAPÍTULO I SOBRE EL CONCEPTO Y LA TEORÍA DE SEGURIDAD NACIONAL

A) DEFINICIONES Y CRÍTICAS

I. Definiciones

A pesar de que la seguridad nacional es un término relativamente nuevo, sus definiciones e interpretaciones actuales se derivan de la escuela de política internacional conocida como realismo.⁴

Según el enfoque realista, el sistema internacional tiene una naturaleza anárquica o conflictiva y carece de líneas de mando claras o de una autoridad supranacional capacitada para tomar decisiones. Esta idea tiene implicaciones importantes para la seguridad nacional: en un mundo anárquico, cada Estado-nación es responsable de su propia supervivencia y, en el último de los casos, sólo puede confiar en sí mismo para protegerse de los ataques de otros. Ahora bien, en un sistema internacional jerárquico y formalmente integrado por Estados-nación soberanos --que, por otro lado, se dividen por grandes diferencias en riqueza y poder y cuyos intereses entran constantemente en conflicto--, esta confianza en sí mismos se transforma, a menudo, en un sinónimo más para la guerra o la dominación.⁵

La connotación habitual de seguridad es la estar libre de peligro o, en términos más amplios, libre de ansiedad, preocupación o temor. Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros

⁴ Peter Mangold escribe que, a pesar de que algunos de sus elementos pueden rastrearse desde siglos antes, la primera definición de seguridad nacional aparece en el libro *US Foreign Policy* de Walter Lippmann publicado en 1943. Mangold agrega que fue sólo hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando la seguridad nacional entró al vocabulario estratégico en respuesta a la necesidad de un nuevo concepto que reemplazara a viejos términos como el de "asuntos militares". Peter Mangold, *National Security and International Relations*, Routledge, Londres, 1990, p.2.

⁵ Los lineamientos básicos del realismo pueden encontrarse, por ejemplo, en Kenneth Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1959; del mismo autor, *Theory of International Politics*, Nueva York, Random House, 1979.; Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 6a. ed., 1986 [1948] y en Gilpin, "The richness of the tradition of political realism", en Robert O. Keohane [ed.], *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.

Estados a sus intereses legítimos y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra.⁶

Así, el fin último de la seguridad nacional es proteger ciertos intereses (o valores) considerados como vitales para la nación. Los intereses se convierten en los principios fundamentales en los que se basa la existencia social, política y física del Estado, y estos se convierten en "vitales" cuando su eliminación o alteración cambian sustancialmente el carácter del Estado.⁷

Donald Nuechterlein trata de desarrollar una jerarquía de los intereses nacionales y de proporcionar un marco de referencia para analizar aquéllos que resultan tan importantes para el bienestar nacional que, si fuera necesario, los gobiernos podrían elegir utilizar la fuerza económica y militar para protegerse. Identifica además cuatro intereses básicos de un Estado-nación. Estos son: 1] la defensa frente a las amenazas de violencia física; 2] el mejoramiento del bienestar económico en relación con otros Estados; 3] el mantenimiento de un orden mundial en el que pueda sentirse seguro, y 4] la protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos compartan y consideren universalmente válidos. Nuechterlein argumenta que ninguno de estos es necesariamente prioritario. Reconoce que estos intereses compiten por atención y recursos y destaca que el papel del liderazgo político es determinar qué interés es fundamental en un momento dado, y adjudicar los recursos necesarios para defenderlo.⁸

⁶ Walter Lippman escribe que una nación está segura en la medida en la que no esté en peligro de tener que sacrificar valores centrales, si es que quiere evitar la guerra, y es capaz, en caso de ser retada, de mantener estos valores en esta guerra. Lippman, citado por Arnold Wolfers, *Discord and Colaboration: Essays on International Politics*, The John Hopkins University Press, Baltimore, Md. 1962, cap. 10, p.150. Para otras definiciones de seguridad nacional, formuladas por militares y académicos israelíes, véase, Moshe Lissak "Civilian Components in the National Security Doctrine", en Avner Yaniv (ed.), *National Security and Democracy in Israel*, Lynne Rienner, Londres, 1993, pp.55-56.

⁷ Frank N. Trager y Frank L. Simonie, "An Introduction to the Study of National Security", en Frank Trager y Philip Kronenberg (eds.), *National Security and American Society: Theory, Process and Policy*, University Press of Kansas, Lawrence, 1973, p. 38.

⁸ Donald E. Nuechterlein, "The Concept on 'National Interest': a Time for New Approaches", en *Orbis*, primavera de 1979, pp.73-93, citado por Richard Rockwell y Richard Moss, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, siglo veintiuno editores, México, D.F. 1990, pp.51-52.

La dimensión final en la que la seguridad del individuo y la del Estado se relacionan es la política exterior. Junto con los riesgos de ciertos niveles de justicia mal aplicados, el individuo acepta la guerra como un intercambio justo para lograr mayor seguridad.

Pero así como el Estado cuenta con el apoyo incondicional de sus habitantes cuando enfrenta claras amenazas a sus intereses declarados como vitales, justificaciones ambiguas o la incapacidad para demostrar una relación entre la guerra y los intereses nacionales vitales, pueden acarrear la pérdida del consenso entre su sociedad.⁹

2. Críticas

Como se dijo antes, las definiciones tradicionales de la seguridad nacional se derivan del realismo. Sin embargo, dicen algunos críticos, las definiciones realistas son ya obsoletas, y es necesario reevaluarlas para incluir los nuevos temas que han surgido como resultado de la transformación del sistema internacional.¹⁰

Es cierto que existen dimensiones y componentes del concepto de seguridad que no han sido estudiados a fondo. Entre éstos tenemos, por ejemplo, la dimensión subjetiva de la seguridad nacional. La seguridad nacional no es sólo un asunto estratégico, sino un "estado mental". Los Estados, además de *estar* realmente seguros, tienen también que *sentirse* seguros. La búsqueda de la sensación de seguridad es tan importante como la seguridad misma.

A pesar de que ha sido reconocida, la dimensión subjetiva del problema, ha sido poco analizada.¹¹ Seguimos, por ejemplo, sin tener un marco teórico adecuado para analizar el sentimiento de seguridad de una nación. Lo que sabemos al respecto está basado en el grado o la frecuencia del debate estratégico, o la forma en la que los medios de comunicación, la literatura e incluso el arte aluden a las amenazas. Pero esto no es

⁹ Trager y Simonie, cap. cit., p.41.

¹⁰ Para algunas críticas al concepto tradicional de seguridad, véase, por ejemplo, Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Scott Foresman and Co., Boston, 2ª ed., 1989 [1977]; de los mismos autores, "Transgovernmental Relations and International Organizations", en *World Politics*, vol.27, núm.1, 1974; Jessica Matthews, Tuchman, "Redefining Security", en *Foreign Affairs*, vol.88, núm.2, 1989, pp.162-177; o Theodore Sorensen, "Rethinking National Security", en *Foreign Affairs*, vol.69, núm.3, pp.1-19.

¹¹ Una de las pocas excepciones es la de Robert Jervis; Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1976.

suficiente para explicar por qué y de qué manera el sentimiento de seguridad afecta el proceso de toma de decisiones sobre seguridad nacional. A fin de cuentas, las políticas de seguridad representan los valores de los políticos que las definen - su elección de los objetivos deseables y los no deseables, de los métodos que hay que utilizar y de los que hay que desechar.

Según Rockwell y Moss, existen tres componentes importantes del concepto tradicional de seguridad que deben detallarse más. En primer lugar, la concepción original equipara Estado (gobierno nacional) y sociedad. La búsqueda de seguridad por parte del Estado no garantiza que esté buscando la seguridad de la sociedad. El Estado puede aumentar su seguridad a costa de la sociedad. En segundo lugar, ésta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los "legítimos" intereses nacionales, pero no existe una regla clara de lo que constituyen estos intereses ni una autoridad supranacional que decida cuándo un interés es legítimo o no lo es. Tercero, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados. Sin embargo, hoy en día, las amenazas no sólo emanan de otros Estados, sino de poderosas fuerzas que rebasan la capacidad de control de cualquier Estado (i.e. sobrepoblación, narcotráfico o daño a la ecología).¹²

Sin embargo, los nuevos intentos por reconceptualizar la seguridad nacional no resuelven los problemas anteriores. No proporcionan un análisis coherente de las relaciones que existen entre los diversos factores que se supone afectan a la seguridad. No solucionan las contradicciones que surgen cuando la seguridad, respecto a algún tipo de amenaza, se consigue a expensas de otra. No representan una base para el manejo del cambio alternado entre las diferentes amenazas a la seguridad y, por último, pero quizá más importante, no ofrecen guías metodológicas o conceptuales que ayuden a los investigadores a avanzar en el conocimiento actual de la seguridad para aumentar así nuestra comprensión del tema.

Cualquier definición debe construirse con base en un examen de los contextos, los valores, las necesidades, las percepciones y las expectativas de los pueblos y Estados específicos. Debido a que el análisis de la seguridad es inherentemente político, es

¹² Rockwell y Moss, cap. cit., pp 47-52. Los autores hacen un interesante y extenso análisis de estos factores; sin embargo, debido a las restricciones de espacio, decidí omitirlas.

importante especificar las circunstancias históricas y políticas en las que se da, ya que la estrategia que podría considerarse adecuada para enfrentar el objetivo político de restablecer las prioridades en un país puede resultar inapropiada en otros.

Así, los aspectos positivos y negativos de una agenda de seguridad específica no pueden ser identificados con exactitud a través de supuestos o generalizaciones estereotipadas. Por el contrario, tienen que establecerse mediante el estudio empírico de naciones concretas. Por ejemplo, y para responder a los críticos del concepto tradicional de seguridad, para algunas naciones lo prioritario serán las amenazas externas, mientras que para otras lo más importante será la solución de problemas internos que inhiben la posibilidad de obtener la seguridad.

En resumen, la seguridad nacional es un concepto subdesarrollado, complejo, y ambiguo.

B) SEGURIDAD ABSOLUTA VERSUS SEGURIDAD RELATIVA

1. Problemas logísticos

La formulación de una política de seguridad nacional funciona eminentemente con un criterio de racionalidad instrumental y, por lo tanto, requiere elegir tanto los objetivos de política (fines) como las técnicas, recursos, instrumentos y acciones para llevarlos a cabo (medios).

La seguridad nacional como fin se enfrenta con el problema de que jamás puede alcanzarse en términos absolutos. En un sistema anárquico nunca puede tenerse completa seguridad y, por lo tanto, aspirar a ésta es condenarse a la búsqueda de algo imposible. Los esfuerzos por adquirir seguridad pueden ser auto-destructivos si el efecto de estar más atento a las amenazas ocasiona una sensación de mayor inseguridad de la que se tenía antes de tomar esta medida.

Si la seguridad es un fin relativo, surgen entonces preguntas sin respuesta sobre cuánta seguridad es suficiente. La seguridad relativa es una situación insatisfactoria. Además, como se verá, la interacción del sistema complica más el escenario, ya que

cualquier acción para obtener mayor seguridad será vista como una amenaza por el resto de los Estados y estos intentarán retornar al grado de seguridad que prevalecía anteriormente.

Kenneth Waltz afirma que los Estados, así como los individuos, están inseguros en relación a la libertad que gozan. Si lo que se desea es libertad, se debe aceptar cierto grado de inseguridad.¹³

El problema con la seguridad nacional es que mientras representa un objetivo en el nivel 2 (hacer más seguro al Estado), este objetivo no puede alcanzarse a menos que se actúe en los niveles 2 y 3.¹⁴ La solución es una política que combine elementos de estrategia de seguridad nacional con elementos de seguridad internacional,¹⁵ y algunos teóricos incluso aconsejan que se le dé prioridad a la seguridad internacional sobre la seguridad nacional.¹⁶

2. Problemas de percepción

Las percepciones varían de acuerdo al sitio en el que el observador está colocado en relación a lo que observa, y de acuerdo con la constitución interna del observador.¹⁷

La percepción se distorsiona inicialmente debido a que la información es imperfecta. Una vez recibida, la información será distorsionada por los procesos de condensación e interpretación necesarios para que quienes toman las decisiones puedan utilizarla.¹⁸

Ya que la anarquía internacional tiende a generar inseguridad y sospecha, el factor perceptivo se introduce en el dilema de seguridad, amplificando y perpetuando imágenes negativas. Una vez que se establece el patrón de hostilidad, cada actor tiende a ver al otro

¹³ Kenneth Waltz, *Theory of International Relations*, Addison-Wesley, Massachusetts, 1979, p.112.

¹⁴ Los niveles 2 y 3 se refieren a niveles de análisis. Según los teóricos que prefieren utilizar el nivel dos como modelo descriptivo y explicativo, las causas de la guerra, la paz, y el comportamiento estatal se encuentran en la naturaleza propia de cada Estado. En cambio, aquellos quienes concentran su análisis en el nivel tres (sistémico), argumentan que las causas de estos sucesos, se encuentran en la naturaleza (anárquica) del sistema internacional. Para una descripción detallada de los niveles de análisis, véase, entre muchos otros, Waltz, *Man...*; David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", en *World Politics*, vol. XIV, núm. 1, octubre de 1961-julio de 1962, pp. 87-94; y Ole R. Holsti, "Modelos de Relaciones Internacionales y Política Exterior", en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4, abril-junio de 1989, pp. 525-560.

¹⁵ Barry Buzan, *People States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, (1ª ed.), Transasia Publishers, Nueva Delhi, 1987, p. 221.

¹⁶ Wolfers, *Op. cit.*, pp. 160-161.

¹⁷ Jervis, *Op. cit.*, p.170.

¹⁸ Buzan, *Op. cit.*, p. 227.

como el enemigo, y asume que las peores interpretaciones sobre su comportamiento son las correctas.¹⁹

La situación se dificulta aún más en un período de crisis, cuando el tiempo de análisis y respuesta es limitado, y la información es incierta. Jervis concluye que no existe fórmula alguna que elimine las percepciones erróneas o que ayude a entender qué imagen es la correcta.²⁰

C) EL DILEMA DE SEGURIDAD

El análisis tradicional considera las acciones de otros Estados que, al velar por intereses propios, se convierte en la fuente de amenazas más probable. Esto se debe a la existencia del así llamado "dilema de seguridad". Debido a la anarquía internacional, un Estado debe estar preparado para actuar unilateralmente en la protección de sus intereses. Como último recurso, debe reservarse el derecho de recurrir a la violencia. Ya que todos los Estados se reservan este derecho, la seguridad de cada uno depende del comportamiento de los demás. De acuerdo con Robert Art y Robert Jervis,

Dado que la seguridad es la base de la existencia, y requisito previo para el logro de otras metas, los estadistas deben de ser muy sensibles a las acciones de seguridad de otros. Por lo tanto, el dilema de seguridad implica que los estadistas no pueden arriesgarse a no reaccionar ante las acciones de seguridad de otros Estados, pero cuando lo hacen, pueden crear circunstancias que los dejen peor de lo que estaban [...] Debido a estos efectos del dilema de seguridad, los esfuerzos de los estadistas de proteger a sus nacionales pueden provocar tensiones graves y hasta guerra, aun cuando todas las partes deseen sinceramente la paz.²¹

¹⁹ *Ibid.*, p. 228.

²⁰ Jervis, *Op. cit.*, p. 409.

²¹ Robert Art y Robert Jervis, "The Meaning of Anarchy", en Robert Art y Robert Jervis (eds.), *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy and Decision Making*, Boston, Little Brown & Co., 1985, citado por Rockwell y Moss, *cap. cit.*, p. 52.

El dilema de seguridad proviene principalmente de la naturaleza de los medios militares desarrollados y utilizados por los Estados. La dinámica de las relaciones entre los Estados es importante, pero ocupa un plano secundario.²²

Hasta cierto punto, el desarrollo de los medios militares sigue una lógica distinta y separada de los patrones de amistad o enemistad entre los Estados. A pesar de que estos patrones pueden acelerar el desarrollo militar, como en tiempo de guerra o carreras armamentistas, estos no determinan fundamentalmente los cambios científicos y tecnológicos que llevan a la creación de medios militares más poderosos.

El dilema de seguridad surge de incoherencias y contradicciones que existen entre la defensa militar y la seguridad nacional. Las fuerzas armadas se justifican, generalmente, por su necesidad para la seguridad nacional y comúnmente se asume que el poder militar se relaciona de manera positiva con la seguridad nacional. Ya que ninguno de estos dos conceptos es cuantificable, la propuesta no puede ponerse a prueba. Sin embargo, existen situaciones en las que defensa y seguridad no coinciden.²³

Un caso del dilema de seguridad ocurre cuando la defensa por medios militares se vuelve imposible debido a que las armas ofensivas han tomado una importante ventaja sobre las armas defensivas. Robert Jervis considera que el dilema de seguridad se vuelve más agudo cuando los compromisos, la estrategia o la tecnología dictan que la única ruta para la defensa es por medio de la expansión. Cuando la ofensiva tiene la ventaja, los países deberán actuar como agresores antes que esperar un ataque del enemigo.²⁴ En tal situación, la respuesta de un Estado ante la tensión internacional incrementará la probabilidad de guerra. Así mismo, aumentarán los incentivos para realizar ataques preventivos y los Estados participarán en carreras armamentistas, eliminando las posibilidades de que un Estado aumente su seguridad sin amenazar la del resto.²⁵

Por lo menos dos consideraciones ponen en relación la lucha por el poder y la seguridad. La primera es que los dos son problemas políticos. La segunda es el papel que

²² Buzan, *Op. cit.*, p.158

²³ *Ibid.*, pp.158-9

²⁴ Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma", en *World Politics*, vol.XXX, núm.2, enero de 1978, p.187.

²⁵ *Ibid.*, p.188.

en ambas desempeña la defensa. Un deseo de defensa podría ser característica de las dos luchas.²⁶

En un grado mínimo, la defensa implica una acción de respuesta que ocurre sólo después del inicio de un ataque evidente. En un grado máximo, la defensa puede traducirse en un ataque preventivo que tenga como finalidad enfrentar amenazas remotas en tiempo, espacio o magnitud. Pero mientras una defensa como ésta es vista por sus perpetradores como una acción que bien cabe dentro del modelo de defensa, a la vista de los demás, un comportamiento de este tipo se adecua mejor al modelo de poder. Esta relación significa que la búsqueda de poder y defensa pueden verse como los puntos extremos de un espectro, unidas por un conjunto de políticas que se ponen en práctica en la búsqueda de seguridad nacional. El punto medio de este espectro sería uno en el que políticas definidas en términos de lucha por el poder se confunden con aquellas definidas en términos de lucha por la seguridad.²⁷

Sin embargo, a pesar de la claridad conceptual que pudiera existir entre los dos modelos analizados en abstracto, en la práctica, seguridad y poder se confunden fácilmente. Un enfoque útil para ejemplificar esta confusión es el análisis de la naturaleza de las armas y del balance de poder.

1. La dinámica de las armas

Comúnmente se confunde la dinámica propia de las armas con aquella que surge de la relación entre los Estados. Sin embargo, las armas poseen una dinámica independiente o, por lo menos, semi-independiente. A pesar de que las presiones de rivalidad e inseguridad influyen claramente sobre el desarrollo armamentista, éstas no constituyen la fuerza básica de este proceso. La fuerza proviene del dominio del hombre sobre la ciencia y la tecnología.²⁸

Bajo el supuesto de que el avance tecnológico es un factor permanente de la humanidad, la evolución de las armas se convierte en un problema constante. Esto

²⁶ Buzan, *Op. cit.*, p.174

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, pp. 186,188 y 190.

representa una tentación en el contexto de la lucha por poder, ya que comúnmente existe la posibilidad de alcanzar una ventaja decisiva en términos de capacidad militar, e intensifica la lucha por seguridad porque en cualquier momento un país puede romper el equilibrio militar.

Existen tres categorías para describir la dinámica de las armas en un mundo en constante innovación tecnológica: mantenimiento de armas, carrera armamentista y control de armas (desarme).

•*Mantenimiento de armas.* Sucede cuando los Estados buscan mantener su fuerza existente reemplazando sus armas desgastadas. No se hace ningún intento por modificar los niveles de fuerza en relación a otros Estados. Es un proceso estático y relativamente seguro. Sin embargo, con la innovación tecnológica, este proceso puede dejar de ser neutral y volverse provocador y capaz de estimular una carrera armamentista. Así, la introducción de aviones avanzados para reemplazar modelos anticuados en un país como Israel, será visto por los árabes como una amenaza a la que tratarán de responder similarmente.²⁹

•*Carrera armamentista.* El incremento de poder militar surge no sólo de la dinámica tecnológica, sino que también refleja una competencia entre dos o más Estados. La competencia aquí resulta de la búsqueda de poder y seguridad.

Bajo una política de mantenimiento de armas, el gasto militar permanece constante, pero moderado en relación con el PNB, e incluso puede llegar a descender. En cambio, una carrera armamentista lucirá como una movilización para la guerra y se incrementará significativamente el gasto militar en relación al PNB.³⁰

En una lucha por seguridad, ninguno de los actores quiere aparecer como una amenaza hacia el otro, pero cada uno ve al otro como una amenaza. Un Estado participa en una carrera armamentista ya sea porque se siente amenazado por otro Estado, o porque quiere incrementar su posibilidad de amenazar a otros. Cada actor justifica su comportamiento refiriéndose al del otro. Israel, por ejemplo, justifica sus necesidades militares con base en la fuerza árabe circundante.

²⁹ *Ibid.*, p. 194.

³⁰ *Ibid.*

Una vez comenzada una carrera armamentista, los Estados realizan ajustes internos para facilitar el comportamiento requerido. Es necesario concentrarse en la amenaza representada por el enemigo para generar apoyo político e incrementar la militarización, y tanto el sector económico como el militar necesitan adecuarse a la situación. Así mismo, cualquier oposición a este proceso es visto como traición, por lo que los supuestos originales se mantendrán debido al miedo que tendrán los tomadores de decisiones de ser percibidos como traidores en caso de que intenten modificar la política.

Más importante aún que las posiciones es la institucionalización de la militarización. La producción masiva de armas y los cuerpos administrativos necesarios para una carrera armamentista tienden a cobrar vida y a ganar impulso propio. Y ya que su supervivencia depende de la continuidad de la carrera armamentista, éstos se convierten en una importante fuerza política para apoyarla.

Robert Jervis dice que cuando las armas ofensivas dominan a las defensivas, o cuando no se puede distinguir entre armas ofensivas y defensivas, aumentarán los incentivos para adquirir armas ofensivas, y la situación será muy inestable pues el dilema de poder y seguridad se encontrará en su punto máximo.³¹

Cuando la ofensiva domina, pero puede distinguirse entre armas ofensivas y defensivas, la situación es menos tensa y es posible identificar a los Estados agresivos de acuerdo a las armas que adquieren. El problema aquí es que si la ventaja ofensiva es demasiado grande, incluso los Estados a favor del *status quo* estarán obligados a obtener armas ofensivas.³²

Cuando la defensiva tiene la ventaja, pero no se pueden distinguir las armas, el dilema de seguridad permanece, pero moderadamente, debido al hecho de que la adquisición de armas producirá mayor seguridad para quien las obtiene que inseguridad para los otros.³³

El mejor de los supuestos resulta del dominio de la defensiva sobre la ofensiva y de la posibilidad de distinguir unas armas de las otras.³⁴

³¹ Jervis, "Cooperation", p.211.

³² *Ibid.*, p.212.

³³ *Ibid.*, p.213.

³⁴ *Ibid.*, p.214.

•*Control de armas y desarme.* El desarme total es prácticamente incompatible con la estructura anárquica de las relaciones internacionales. El control sobre las fuerzas armadas es básica para el mantenimiento de la soberanía estatal, tanto para objetivos internos como para la relación entre Estados.

Otro problema para el control de armas y el desarme surge de la falta de una atmósfera estable en la distribución del poder militar.

D) AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL

La inseguridad es una combinación de amenazas y vulnerabilidades, y estos factores son inseparables. Sin embargo, la distinción entre amenazas y vulnerabilidades es un punto importante dentro de una política que busca seguridad, ya que un Estado puede reducir su inseguridad disminuyendo su vulnerabilidad o debilitando sus amenazas.

La vulnerabilidad se relaciona tanto con “Estados” débiles como con “poderes” débiles.³⁵ A pesar de que, hasta cierto punto, la riqueza, la habilidad y el poder pueden compensar el tamaño de un territorio, no pueden compensar, en el largo plazo, la falta de una base física amplia. Un poder débil puede alistarse en un sector específico, pero esto sólo resultará en un impacto a corto plazo en términos militares. Países como Israel, sólo pueden hacer uso de su formidable maquinaria militar por períodos cortos antes de que los costos económicos se vuelvan fatales.

¿Qué constituye una amenaza a la seguridad nacional? Richard Ullman sugiere que una amenaza a la seguridad nacional es una acción que pone en peligro la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o qué amenaza significativamente las opciones de política disponibles para el gobierno de un Estado.³⁶

³⁵ Para facilitar el análisis me refiero a “Estados” fuertes o débiles dependiendo de la posición que tenga un Estado como miembro de la comunidad de Estados, y “poderes” fuertes o débiles dependerá de las capacidades económicas y militares en relación con otros poderes.

³⁶ Citado por Joseph Nye, “The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges”, en The International Institute for Strategic Studies, *The Changing Strategic Landscape*, IISS, Londres, parte 1, núm. 235, p.24.

Los distintos componentes de cada Estado sugieren que las amenazas pueden ser de distintos tipos. Estos tipos pueden clasificarse por sector, ya sea militar, político o económico.

•*Amenazas militares.* Las amenazas militares constituyen el corazón de las preocupaciones de la seguridad nacional. Una acción militar puede -y generalmente lo hace- amenazar todos los componentes del Estado. Sin embargo, existen varios tipos de acción militar. En un extremo está la invasión u ocupación militar encaminada a arrasar un Estado. En otro extremo tenemos una acción militar que intente lastimar la política de un Estado para obligar a éste a cambiarla.

•*Amenazas políticas.* La idea del Estado, su ideología y sus instituciones son, por lo general, el blanco de las amenazas políticas. Ya que el Estado es una entidad política, las amenazas políticas son tan temidas como las militares.

La competencia entre ideologías es extraordinariamente compleja. Esto dificulta definir con exactitud qué es y cuándo se presenta una amenaza política. En un sentido, la mera existencia de un Estado o grupo que exponga una ideología opuesta a la del Estado, puede considerarse como una amenaza política.

•*Amenazas económicas.* Las amenazas económicas son más difíciles de relacionarse con la seguridad nacional que las militares o las políticas. Las amenazas económicas tienden a ser poco precisas en sus efectos, y en cierto nivel pueden incluso confundirse con la simple práctica económica. Sin embargo, debido a la relación entre el desempeño económico y la capacidad militar, acciones como boicots, bloqueos o limitaciones a la venta de materiales estratégicos representan claras amenazas a la seguridad.

•*Otras variables.* El resto de los Estados son, por lo general, la fuente más común de amenazas. Sin embargo, entidades no-estatales como grupos terroristas o corporaciones trans-nacionales pueden significar una amenaza.

Las amenazas también varían según su intensidad. La primera variable aquí es la cercanía. La cercanía se aplica mejor a las amenazas militares, porque ésta facilita la toma de acciones militares efectivas. Sin embargo, la cercanía ha perdido parte de su importancia con el desarrollo de armas de largo alcance.

Otra variable en intensidad es la probabilidad de que una amenaza ocurra o no (percepción). Un problema que se presenta en este caso es que los responsables de la seguridad nacional generalmente optan por visiones pesimistas, en las que se imaginan el peor de los supuestos posibles. Al pensar de esta manera, se obtienen dos ventajas: uno siempre está preparado y se legitima en el interior el uso de recursos para fines de seguridad.

Las amenazas también varían de acuerdo con su dimensión histórica. El valor económico, demográfico y militar de un territorio cambia de acuerdo con las técnicas de combate y producción, y con las relaciones humanas. La tecnología es el mejor ejemplo. Armas de cierto tipo son características de algún período, y las capacidades de estas armas definen, en gran medida, la naturaleza de los problemas de seguridad nacional que el Estado enfrenta en este tiempo.

A menos que la defensa sea capaz de enfrentar constantemente nuevas capacidades, la seguridad nacional tenderá a deteriorarse rápidamente. Estos cambios afectan a todo el sistema, ya que el primero en introducir una nueva tecnología militar tendrá una ventaja decisiva sobre aquellos que no puedan adoptarla y absorberla.

Debido a la ambigüedad de las amenazas, y a que el conocimiento sobre éstas es limitado, la formulación de políticas sobre seguridad nacional es un arte sumamente imperfecto.

Frente a las amenazas, los Estados pueden elegir entre una política activa o una pasiva. Una política activa no tiene límite teórico, ya que se confunden a las amenazas limitadas con las realmente peligrosas. Esta visión del peor de los supuestos posibles aumenta significativamente la paranoia entre los Estados. Sin embargo, una política excesivamente pasiva pone en riesgo la seguridad nacional al subestimar amenazas importantes y dejarlas crecer hasta que el costo de hacerles frente se hace demasiado alto. Hasta poco antes de la Guerra de Yom Kippur (1973), Israel tenía una política activa. Tal guerra fue un buen ejemplo de los peligros que podría acarrear una política pasiva.

E) FACTORES QUE AFECTAN LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL

Las condiciones de seguridad dependen de un sinnúmero de variables que van más allá de la estructura del sistema internacional del poder o la distribución del poder mismo. Los cambios históricos y las características particulares de cada Estado pesan demasiado sobre cualquier intento de uniformidad.

Por ello, resulta útil enriquecer el análisis del sistema internacional en su conjunto con un análisis de los subsistemas regionales³⁷ y con factores de tipo interno.

1. Factores Externos

La característica esencial para distinguir a la política internacional de la política interna es la anarquía: la falta de una autoridad supranacional que dicte reglas claras de comportamiento y que, en caso de no cumplirse, tenga la fuerza necesaria para hacerlas cumplir.

De esta manera, las relaciones internacionales se desenvuelven en un marco de amenaza permanente a la seguridad nacional y a los intereses nacionales; un marco en el que el único recurso estatal para defender la seguridad es la auto-ayuda, y en el que la forma más acabada de la auto-ayuda es la fuerza militar.

La fuerza se convierte en un elemento innegable de las relaciones internacionales. Un Estado usará la fuerza si, después de evaluar las posibilidades de éxito, valora más sus

³⁷ Con este fin, Barry Buzan propone utilizar el concepto de "complejos de seguridad". Un complejo de seguridad se define como un grupo de Estados cuyas preocupaciones sobre seguridad están tan unidas que sus seguridades nacionales no se pueden considerar una separada de las otras. Los complejos de seguridad tienden a ser durables, pero no son permanentes ni rígidos. Las formas de relación intra-complejo son de varios tipos -geográficas, políticas, estratégicas, históricas, económicas o culturales- y Estados fuera del complejo pueden desempeñar un importante papel dentro de ellos sin que el complejo en sí sea relevante para su seguridad. Cada complejo tiene sus propias dinámicas de seguridad, generadas localmente. Ver Buzan, *Op. cit.*, pp. 105-106. En este sentido, el complejo del Medio Oriente es probablemente el más complicado del presente sistema. Contiene, por lo menos, una docena de actores. No existe un conflicto único o un poder dominante. En realidad, está compuesto por varios sub-complejos de los que el conflicto árabe-israelí sería sólo uno de éstos. Para un análisis más exhaustivo de los complejos de seguridad y la seguridad regional ver, Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, (2ª ed.), Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1991, cap.5

intereses que la paz. Y ya que cada Estado es el juez final de su propia causa, cualquier Estado puede, en cualquier momento, utilizar la fuerza para poner en práctica su política.³⁸

Hedley Bull agrega otro importante factor: el orden internacional carece notoriamente de mecanismos que faciliten cambios pacíficos y, por lo tanto, depende de la guerra para cambiar.³⁹

En consecuencia, si consideramos a la seguridad como una condición previa para la existencia humana ordenada, su búsqueda en un mundo anárquico es asunto de máxima prioridad, por ser parte de la *raison d'être* del Estado. La defensa de la seguridad nacional quedará colocada en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados-nación, en tanto prevalezca la anarquía en el “orden” internacional.

2. Factores Internos

Es bien sabido que las naciones , y los grupos dentro de las naciones, pueden diferir ampliamente en su reacción a una misma situación externa. Algunos tienden a exagerar el peligro, mientras que otros tienden a subestimarlos. Esta diferencia contradice los supuestos de que el Estado es un actor racional unitario. A final de cuentas, todo CSN estará permeado por las luchas internas por el poder, por factores ideológicos, y por el peso que la opinión pública tenga al momento de formular dicha noción.

2.1 Lucha por el poder

El Estado no es un actor unitario. Es una arena en la que variedad de poderes e intereses persiguen sus propios intereses para la realización de su vida política. Por lo tanto, debe esperarse que todas las cuestiones sobre seguridad nacional que surjan de la relación entre Estados tendrán que pasar por todas las posiciones y disputas internas. La lucha política resultante ocurre dentro de estructuras institucionales y normativas particulares de cada Estado. En otras palabras, una política de seguridad nacional no puede verse como una respuesta no homogénea inalterada.

³⁸ Kenneth Waltz, *Man...*, p.160.

³⁹ Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Macmillan, Londres, 1977, p.189. Más adelante, con la Guerra de Yom Kippur, veremos un ejemplo de cómo la guerra es un excelente mecanismo para cambiar una situación prevaleciente.

Podría decirse que dentro del Estado existen varios “sub-Estados”, que van desde el gobierno y sus órganos burocráticos, hasta organizaciones políticas, económicas, medios informativos y opinión pública.

Muchos de estos actores -si no es que todos- tienen intereses en la seguridad nacional y , de alguna u otra manera, participan en el proceso de formulación de esta política. El problema es que todos los actores tienen otros intereses que sesgan sus intereses de seguridad nacional de diferentes maneras.

Para los partidos políticos, por ejemplo, la seguridad nacional es una de sus áreas de interés, pero sólo una de varias. Una posición compleja y poco ortodoxa por parte de un partido, no atraerá a las masas y será blanco de las críticas opositoras. Debido a que la seguridad nacional es un tema disputado, puede convertirse en una arena de lucha en la que los partidos se ataquen entre sí, sin importarles la realidad. La posición sobre seguridad nacional tendrá que ver más con fines electorales y pretensiones ideológicas que con un análisis objetivo de la situación.

Así, podemos observar que la estructura política y el carácter del proceso interno constituyen una importante variable independiente en la formación de la política de seguridad nacional. Al hacer esto, los actores internos distorsionan, afectan y confunden el proceso por el cual el Estado enfrenta sus amenazas y, por lo tanto, resultan en políticas menos racionales, menos efectivas y posiblemente contradictorias.

La política de seguridad nacional tiene implicaciones en toda la estructura estatal. Una obsesión por la seguridad puede llevar a versiones de Estados en guerra, en los que todas las estructuras políticas y valores están subordinados a la acumulación de poder militar, y en los que altos niveles de movilización se han hecho una condición permanente más que un fenómeno de tiempo de guerra.

2.2 Opinión Pública

La opinión pública desempeña dos importantes papeles dentro de la seguridad nacional.⁴⁰ En primer lugar, las definiciones de intereses nacionales que se encuentran en

⁴⁰ El grado de importancia de la opinión pública depende, es cierto, del régimen del que se trate. Dado que considero a Israel como un país democrático, supongo que lo siguiente es válido.

los Estados, reflejan, en diversa medida, las preferencias y los valores de la sociedad. De esta forma, la opinión pública funciona como constructora de los intereses nacionales que guían la política estatal.

En segundo lugar, la opinión pública sirve como contrapeso en caso de que ocurran incoherencias en la búsqueda de la seguridad. Cualquier esfuerzo por lograr seguridad representa una carga para la sociedad del Estado que lo realiza. La seguridad nacional depende, entre otras cosas, de la capacidad de cada Estado para desviar recursos de otras áreas o valores hacia la seguridad, y de generar apoyo entre sus gobernados.

Se entiende que la sociedad aceptará los sacrificios necesarios para lograr seguridad, siempre y cuando los costos no excedan la ganancia en seguridad, y se busque proteger intereses o valores que la sociedad en general haya aceptado como vitales. En caso de no cumplirse con estas condiciones, los gobiernos (sobre todo los democráticos) enfrentarán graves problemas de pérdida de consenso y de apoyo popular.

3. Filtros

3.1 Ideología y personalidad

Cada decisor escoge entre diferentes opciones de política de acuerdo a la percepción que tenga de la realidad. Parte importante de esta percepción se deriva de predisposiciones psicológicas. Estas predisposiciones incluyen factores como la ideología, la tradición o la personalidad. Juntos, estos factores constituyen un filtro a través del cual los decisores procesan los acontecimientos para formar su propia percepción de la realidad.

Pero la ideología y la personalidad no son sólo filtros de información. También dictan preferencias, actitudes, e intereses. La ideología y la personalidad pueden ser herramientas útiles para entender por qué actores que están colocados en el mismo sitio en relación a un mismo hecho, responden de distinta manera.

Arnold Wolfers escribe que la ideología, la tradición, las convicciones morales y las inclinaciones individuales de los decisores, influyen en el nivel de seguridad a la que una nación aspira, y los medios que usará para alcanzarlo.⁴¹

⁴¹ Wolfers, *Op. cit.*, pp. 153 y 156.

F) CONCLUSIONES

El CSN ha ocupado la atención de académicos, políticos y militares desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, cincuenta años después, nos encontramos con un concepto confuso, más complejo y en el que las definiciones varían cada vez más.

El CSN es un asunto estratégico y también psicológico. Incluye variables tan diversas que bien pudiera encajar en varias disciplinas. Así mismo, para entender la seguridad nacional, es necesario analizar las características particulares de cada Estado y de cada región.

La seguridad nacional sólo puede entenderse refiriéndose a dos niveles de análisis (interno y externo); no podrá tenerse un completo entendimiento si no se relaciona el uno con el otro.

La visión de que el poder militar está positivamente relacionado con la seguridad nacional es de aplicación limitada, y varias relaciones inversas lo demuestran. La seguridad es más que un problema de armas, y por ello cualquier propuesta que vea en el desarme la solución al problema de seguridad, será errónea como lo será también una que se concentre excesivamente en el armamento.

Como hemos visto, un acercamiento exclusivamente militar no resuelve el problema de seguridad. Una visión más amplia de seguridad que abarque las dimensiones externas e internas, ayudaría a esclarecer el CSN.

CAPÍTULO II LOS PRIMEROS AÑOS (1948-1967)

Durante los primeros diecinueve años de su existencia, fueron los factores externos los que más influyeron en la toma de decisiones y en la conformación del CSN de Israel. En este período, los factores internos no carecen de importancia. Sin embargo, la diferencia entre éstos y los externos, radica en que los primeros ayudan a entender parte del proceso de formación del CSN, pero no son útiles para explicar los cambios que sufre este concepto.

En este período, las modificaciones al concepto responden, principalmente, a estímulos generados en el marco externo de la política de seguridad de Israel. Entre 1948 y 1967, este marco se caracterizó por frecuentes cambios tanto en el ámbito mundial como en el regional. Estas variaciones no coincidieron ni en tiempo ni en grado de influencia sobre los formuladores de política de seguridad de Israel.

En este capítulo centraré mi análisis en el contexto mundial y regional (lo sucedido en éstos, y la forma en la que influyeron en los decisores), y en la ideología y personalidad de los actores claves de este período (el filtro). También haré un breve análisis del proceso de toma de decisiones.

I) LOS ESTÍMULOS

A) FACTORES EXTERNOS

1. Contexto Global

En la víspera de la independencia de Israel, el sistema global se encontraba en un Estado de transición. Las alianzas de la Segunda Guerra Mundial se habían disuelto, pero la bipolaridad y el conflicto entre bloques aún no se cristalizaban. Existía, en todo caso, un sistema de tres potencias: Estados Unidos, la Unión Soviética e Inglaterra. El nivel de poder era esencialmente parecido al que existía entre 1939 y 1945, con la notable diferencia de la capacidad nuclear de Estados Unidos. Y aunque las diferencias entre las tres potencias

y el resto de los Estados del sistema eran grandes, no no lo eran tanto como serían una década después entre la Unión Soviética y Estados Unidos y el resto de los actores.

Alemania, Japón e Italia habían sido derrotados. La primera se encontraba dividida y, al igual que Japón, ocupada. Francia estaba terriblemente desgastada y China vivía una guerra civil.

En términos del sistema, existía una sola organización política “universal”, las Naciones Unidas, pero aún no surgían estructuras de organización militar universales ni regionales.

En 1949, la estructura del sistema global comenzó a cambiar y la bipolaridad se consolidaría en los próximos siete años. El nivel de poder se incrementaría gracias a los avances tecnológicos (tanto en armas convencionales como en no-convencionales), y gracias al fin del monopolio nuclear estadounidense.

La capacidad nuclear de las superpotencias modificó radicalmente la estratificación de poder dentro del sistema internacional, y las ideologías encontradas y los objetivos estratégicos de estas potencias dieron al sistema un carácter polarizado: dos bloques de Estados formados alrededor de dos hegemones.

Durante todo este período, el actor universal del sistema, la ONU, permaneció impotente en materia de seguridad y, ante esta situación, comenzaron los cambios en las organizaciones dentro de los dos bloques. Surgen la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia.

La dirección e intensidad de penetración de cada potencia varió según el tiempo y el sistema subordinado.⁴² A diferencia de América Latina, el Medio Oriente sufrió continuas penetraciones, resultado del enfrentamiento entre los bloques. De hecho, el establecimiento del Estado de Israel fue posible, en parte, gracias a un acuerdo entre la Unión Soviética y Estados Unidos que aseguró la aprobación de la resolución de la ONU. Así mismo, fueron las armas del Bloque Comunista las que permitieron a Israel sobrevivir al primer ataque

⁴² Michael Brecher escribe que un sistema subordinado está caracterizado por seis condiciones: (1) espacio geográfico de acción delimitado; (2) por lo menos tres actores; (3) reconocimiento del resto de los actores de que se trata de una comunidad o región distinta; (4) auto-identificación como tal; (5) unidades de poder inferiores a las unidades del sistema dominante, y (6) vulnerabilidad ante penetraciones del sistema dominante. Brecher, *Israel's Foreign Policy System*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1972, p.7.

árabe, y fueron estas mismas armas las que desencadenaron la Crisis de 1956 y sirvieron como catalizador de la carrera armamentista dentro del sistema subordinado.⁴³

Entre 1956 y 1962, ocurren nuevos cambios en el sistema global. Se mantenía la bipolaridad, pero con cuatro cambios. El primero fue el resurgimiento de Alemania (Occidental), Francia y China. El segundo fue la búsqueda de independencia de algunos actores dentro de los bloques -particularmente Francia y China. El tercero se refiere al marco de acción y la técnicas de conflicto entre las superpotencias. El área de conflicto se expandió de Europa y Asia al Medio Oriente (con el suministro de armas soviéticas a Egipto desde 1955) y América Latina (con la Crisis de los Misiles). Finalmente, el cuarto cambio fue el surgimiento del bloque de Países No-Alineados, encabezados por la India, y la admisión de nuevos miembros a las Naciones Unidas.⁴⁴

Estos cambios ocasionaron la transición de un sistema bipolar rígido a uno blando,⁴⁵ en el que existían nuevos centros de decisión autónoma (como Francia y China), y en el que las potencias encontraban nuevas formas de interacción y comunicación, y reconocían el peligro de una guerra nuclear generalizada.

En este período persistían las diferencias ideológicas, aunque con menos intensidad. La Unión Soviética mantenía su compromiso con el comunismo, siempre y cuando esto no significara una guerra nuclear. Por su parte, Estados Unidos seguía con su política anti-comunista, pero ahora dirigida, sobre todo, contra China. De esto, y del

⁴³ Brecher, *Op. cit.* p. 26.

⁴⁴ Brecher, *Op. cit.* pp.28-29. Este último cambio fue particularmente importante para Israel, ya que hasta entonces los países latinoamericanos habían controlado 40% de los votos de la Asamblea General. Sin embargo, a partir de 1960, el bloque asiático-africano ocuparía casi cincuenta asientos y, aunque no siempre votaría al unísono respecto a otros asuntos, demostraba cierta unidad al momento de aprobar resoluciones anti-colonialistas y anti-israelíes.

⁴⁵ Morton Kaplan define al "sistema bipolar rígido" como aquel en el que han desaparecido tanto los actores nacionales y supranacionales no alineados como los actores universales (i.e. la ONU), quedando únicamente dos bloques. Así mismo, para Kaplan, un "sistema bipolar blando" es aquel en el que existen dos bloques de poder integrados por actores supranacionales y nacionales, pero también existen actores no alineados y actores universales. En este sistema, las alianzas intra-bloques se vuelven menos rígidas, hay más probabilidad de negociación, y los actores no alineados funcionan como "equilibradores de poder". Kaplan, "Variants on Six Models of International System", en James Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, Nueva York, 1969, pp.296-298.

equilibrio de poder existente, surgió una política más cautelosa por parte de las potencias en las áreas de competencia.⁴⁶

Sin embargo, esta tendencia estabilizadora era contrarrestada por la creciente difusión de capacidad nuclear. Francia y China desarrollaron armas nucleares, y por lo menos otros seis países tenían el potencial para hacer lo propio (Canadá, Suecia, Israel, India, Japón y la R.F.A.).

Hubieron cambios menos significativos en otros rasgos estructurales después de 1962. La membresía en la ONU aumentó hasta llegar a 135 miembros, mientras que los órganos más importantes de esta organización también crecieron en membresía y alcance, y aumentó el número de acciones pacíficas (como en Chipre, Cachemira, Líbano y Yemen).

2. Contexto Regional⁴⁷

El 29 de noviembre de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó - por 33 votos a favor, 13 en contra y 10 abstenciones- la partición del territorio de Palestina al oeste del río Jordán, en el cual se establecería un Estado judío y uno palestino, dejando a Jerusalén como un área de administración internacional (Véase Apéndice 1). Inmediatamente, los países árabes expresaron su rechazo a esta decisión y anunciaron que harían todo lo posible para que ésta no se llevara a cabo.

Seis meses después, el 14 de mayo de 1948, mientras los últimos soldados ingleses dejaban Palestina, terminando así el mandato, David Ben-Gurión proclamaba el establecimiento del Estado de Israel. Al día siguiente 40 mil soldados de Siria, Líbano, Jordania, Egipto, Irak, Arabia Saudita y de otras fuerzas irregulares, atacaron al nuevo

⁴⁶ Tres ejemplos de esta cautela son la limitada participación de la Unión Soviética en la guerra de Vietnam; el apoyo estadounidense a los esfuerzos de mediación soviéticos en la disputa indo-pakistaní sobre Cachemira, y la negativa de la Unión Soviética a participar directamente en la guerra árabe-israelí de 1967. Esta cautela, cabe señalar, no significó una disminución en la penetración de las potencias (y ahora también de Francia y China) en los sistemas subordinados. Simplemente, ahora las potencias reconocían intereses de su contraparte e intentarían que la penetración no se tradujera en enfrentamiento directo entre ellas.

⁴⁷ El presente recuento histórico será, sin duda alguna, incompleto. Sin embargo, para los propósitos de esta tesis, y tomando en cuenta los límites de espacio, creo que es suficiente. Todos los datos que a continuación aparecen fueron tomados de los siguientes libros: Chaim Herzog, *The Arab-Israeli Wars*, Vintage Books, Nueva York, 1984; Ian Bickerton y M. N. Pearson, *The Arab-Israeli Conflict: a History*, Longman Cheshire, Melbourne, Australia, 1986; y Howard Sachar, *A History of Israel*, (2a ed.), Alfred A. Knopf, Nueva York, 1982.

Estado que contaba con 45 mil efectivos, de los cuales 30 mil estaban destinados únicamente para la defensa local.

Después de casi un año de lucha, entre febrero y julio de 1949, Israel firmó acuerdos de armisticio con Egipto, Líbano, Jordania y Siria. Los ejércitos árabes, mal coordinados, mal dirigidos y poco motivados, no pudieron cumplir su objetivo.

Como cualquier otra guerra, la primera guerra entre árabes e israelíes, dejó un saldo negativo para ambas partes. Israel perdió 6 mil hombres, los árabes no pudieron lograr su objetivo, y 700 mil palestinos tuvieron que dejar sus hogares ya fuera por el consejo de sus aliados árabes bajo la promesa de que se les devolvería toda Palestina, o de las expulsiones puestas en práctica por los israelíes durante la batalla.

Los armisticios firmados en 1949 no solucionaron ninguno de los problemas alrededor de la existencia del nuevo Estado. No representaban tratados de paz definitivos, y el problema palestino permanecía intacto y las potencias demostraban su incapacidad para resolver cualquiera de estos problemas.

El fracaso árabe en la guerra de independencia israelí, confirmó la visión de la nueva generación de árabes nacionalistas de que la vieja guardia tenía que ser desplazada para facilitar la modernización de sus países. Así, en 1949, el ejército sirio encabezó un golpe de Estado; en 1950, Transjordania cambió su nombre a Jordania y el Rey Abdallah fue asesinado por un refugiado palestino. Ese mismo año, los países árabes impusieron un embargo económico a Israel. En 1953, Abdallah fue sucedido por su hijo de 18 años. En julio de 1952, un grupo de jóvenes oficiales egipcios destronaron al Rey Farouk, y en noviembre de 1952, los militares tomaron el poder en Irak. En 1954, Gamal Abd al-Nasser se convirtió en el nuevo Presidente de Egipto, decidido a llevar a su país al liderazgo del mundo árabe.

Mientras tanto, el fracaso de la comunidad internacional continuaba. Los árabes sospechaban de Inglaterra, Francia y Estados Unidos identificándolos como poderes imperialistas, e Israel veía en éstos un obstáculo para su libertad de acción. Las Naciones Unidas tampoco tenían voz en el conflicto. Ambas partes habían perdido la confianza en el organismo y rechazaban rotundamente su decisión de crear una zona internacional en Jerusalén. Jordanos e israelíes habían decidido dividir la ciudad en dos, y los israelíes, que

se referían a Jerusalén como su capital, comenzaron a transferir oficinas gubernamentales a la ciudad.

También fracasaron los esfuerzos de las Naciones Unidas por modificar la posición israelí respecto a los refugiados palestinos. Israel rechazaba el regreso de los refugiados hasta que los gobiernos árabes no decidieran firmar tratados con éste. Los Estados árabes no ayudaron a resolver el problema, y en lugar de buscar una solución conjunta, decidieron utilizarla como un arma política en contra del Sionismo.

Estos años se caracterizaron por conflictos fronterizos aislados en los que los árabes (sobre todo terroristas) atacaban e Israel respondía.⁴⁸ Con estas represalias, Israel intentaba obligar a los gobiernos árabes para que cooperaran en contra del terrorismo palestino como una manera de proteger a sus ciudadanos.

A mediados de 1955, Egipto acordó una importante transferencia de armas con Checoslovaquia. Así, aunque fuera indirectamente, la Unión Soviética intentaría involucrarse en los acontecimientos de esa zona, después de que desde 1954, Francia se había convertido en el principal vendedor de armas a Israel.

En julio de 1956, después de que Estados Unidos decidió no otorgar ayuda financiera para la construcción de una presa en Aswan, Nasser nacionalizó el Canal de Suez, violando así el acuerdo firmado dos años antes con Inglaterra en el que se establecía la co-propiedad hasta 1968.

Este episodio desencadenó la Crisis de Suez, en la que Israel, apoyado por Francia e Inglaterra, atacaría a Egipto. Varios factores coincidieron para hacer posible este ataque y esta alianza: la Unión Soviética estaba distraída con la revuelta húngara; Francia estaba preocupada con el movimiento nacionalista en Argelia que era apoyado por Nasser; en Inglaterra, Anthony Eden, que acababa de convertirse en Primer Ministro, buscaba algún pretexto para fortalecerse en el puesto y rescatar el pasado colonialista británico.

Israel, por su parte, tenía todavía más motivos. Egipto, que se había convertido en el líder de los países árabes, se rehusaba a reconocer la existencia de Israel y había prometido acabar con éste (promesa que preocupaba a los israelíes sobre todo después de la

⁴⁸ En 1952, murieron 394 árabes a manos de la policía fronteriza israelí. En 1953, terroristas palestinos asesinaron a una mujer israelí y a sus dos hijos. Israel decidió responder con un ataque a la villa jordana de Qibya -que los israelíes sabían que no era responsable- y mataron a 65 jordanos.

transferencia de armas checoslovacas). Así mismo, desde 1948, Egipto había cerrado el paso por el Canal de Suez a cualquier embarcación israelí, y desde 1951, bloqueó el Estrecho de Tirán, incomunicando marítimamente al sur de Israel. Los ataques terroristas provenientes de Egipto y el discurso cada vez más beligerante de Nasser, eran otros de los motivos que Israel utilizaría para justificar su ataque del 29 de octubre de 1956.

El 30 de octubre, de acuerdo con lo pactado, Francia e Inglaterra demandaron un cese al fuego que, obviamente, Egipto no aceptó. Al día siguiente, ambos países se unieron, aunque con poca decisión, al ataque israelí. La lenta respuesta de franceses e ingleses permitió que Egipto resistiera el ataque y que Estados Unidos tomara cartas en el asunto demandando el cese inmediato de las hostilidades. Así, el 6 de noviembre, los tres aliados fueron obligados a firmar un cese al fuego. La Campaña fue un fracaso para Francia e Inglaterra, mientras que para Israel trajo algunos dividendos: se abrió nuevamente el Golfo de Áqaba y disminuyeron los ataques terroristas durante diez años. Pero a cambio de esto, Israel sacrificó su imagen ante el mundo, y revitalizó la imagen de Nasser como un héroe del Tercer Mundo.

De esta manera, la Campaña del Sinaí reacomodó las fuerzas en la zona. Inglaterra y Francia perderían casi toda su influencia para dar paso a Estado Unidos y a la Unión Soviética. En esta época, los apoyos indirectos de estos países se convertirían en alianzas directas (Estados Unidos con Israel, y la Unión Soviética con los países árabes).

En 1958, Egipto y Siria se unirían durante tres años para formar la República Árabe Unida, que sería disuelta tras divisiones entre Nasser y los nacionalistas sirios liderados por el Partido Ba'ath. Los conflictos inter-árabes se ahondarían con la participación de Egipto en la Guerra de Yemen (1962-1967), en la que Egipto apoyaba a los militares, mientras que Arabia Saudita hacía lo propio con el Imán al-Badr.

Estos eventos son sólo dos ejemplos de la división árabe. Los países árabes tenían distintas formas de gobierno (monarquías, repúblicas y gobiernos militares), distintas políticas sociales y económicas (desde marxistas hasta ultra-conservadoras), y distintas políticas exteriores. Lo único que los unía era el lenguaje, la religión y un enemigo en común.

Durante los primeros años de la década de los sesenta, el conflicto árabe-israelí se concentró en el Golán, en la frontera entre Israel y Siria. Otra fuente de conflicto fue el control sobre las aguas del río Jordán, que los árabes frecuentemente desviaban para que Israel no tuviera acceso a ellas.

A estas disputas habría que agregarse el nacimiento de una actividad palestina efectiva. Durante los primeros años del conflicto, los palestinos habían decidido confiar su suerte a sus hermanos árabes. Pero conforme pasaban los años, los palestinos se dieron cuenta de que los líderes árabes tenían poco interés en resolver sus problemas. En 1956, Israel había utilizado el pretexto de los terroristas palestinos para invadir el Sinaí. Durante los próximos ocho años, Nasser se encargaría de que esto no volviera a suceder coartando la libertad de acción de los palestinos.

Pero en 1964, cuando los reclamos palestinos ya no podían ser simplemente ignorados, surgen la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y *al-Fatah* (una organización más militante y agresiva que la primera), y el discurso de Nasser vuelve adquirir el tono beligerante de años antes.

Además de éste, varios fueron los eventos que desencadenaron la Guerra de los Seis Días en 1967. En febrero de 1966, un grupo extremista dentro del partido Ba'ath tomó el poder y Siria radicalizó su discurso en contra de Israel, además de ayudar a *al-Fatah* en sus ataques terroristas.

Meses después, las tensiones aumentaron cuando Siria y Egipto firmaron un acuerdo de defensa mutua. Ante esta situación, Israel comenzó a reaccionar de forma exagerada frente a los ataques terroristas, lo que creó un círculo vicioso de ataques verbales, ataques terroristas, enfrentamientos fronterizos y represalias.

Las tensiones se incrementaron incluso entre los árabes. Siria y Jordania criticaban a Nasser, ya que, según ellos, era demasiado retórico y actuaba poco para frenar, por ejemplo, la entrada de armas a Israel a través del Estrecho de Tirán. Nasser tenía que responder a tales acusaciones y pronto tuvo su oportunidad cuando, en abril de 1967, ocurrió un fuerte enfrentamiento entre Siria e Israel. En respuesta a estos acontecimientos, Nasser declaró Estado de alerta, pidió a las tropas de la ONU que se retiraran del Sinaí, y

cerró el Golfo de Áqaba a los barcos israelíes o a cualquier otro que transportara armas a Israel.

Mientras tanto, las potencias extranjeras no habían intervenido directamente en el conflicto. La Unión Soviética había equipado a los ejércitos árabes, y había desempeñado un importante papel en el tratado entre Siria y Egipto. Sin embargo, no existía ninguna posibilidad de que los soviéticos participaran directamente en las hostilidades pues de hacerlo, deberían enfrentar a Estados Unidos.

Estados Unidos intentó mediar sin éxito en el conflicto, sobre todo porque se le identificaba, acertadamente, como un aliado de Israel.

En mayo, Jordania y Egipto firmaron un pacto de defensa mútua, mientras que Estados Unidos intentaba recibir apoyo internacional a su propuesta de obligar a Egipto a reabrir el estrecho. En un principio, se convenció a Israel de no iniciar ningún ataque, pero al ver la incapacidad de Estados Unidos, el gobierno israelí llegó a la conclusión de que, para su defensa, solo podía confiar en sí mismo.

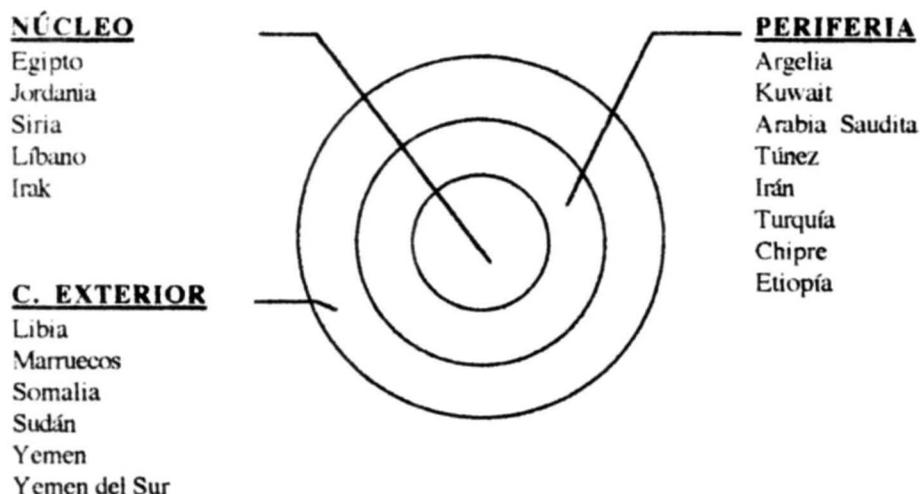
La guerra de los Seis Días comenzó la mañana del 5 de junio de 1967 con un ataque aéreo israelí sobre todos los aeropuertos egipcios. Para el día siguiente, las fuerzas aéreas árabes estaban totalmente destruidas.

De esta síntesis histórica, podemos dividir al “complejo de seguridad” de Medio Oriente en tres círculos concéntricos de acuerdo al impacto de cada país en el concepto de seguridad y en la política exterior de Israel: un núcleo, compuesto por cinco actores (Egipto, Jordania, Siria, Líbano e Irak); una periferia de ocho (cuatro árabes: Argelia, Kuwait, Arabia Saudita y Túnez; dos musulmanes: Irán y Turquía, y dos cristianos: Chipre y Etiopía), y un círculo exterior compuesto por otros seis países (Libia, Marruecos, Somalia, Sudán, Yemen y Yemen del Sur).⁴⁹

⁴⁹ Brecher, *Op. cit.*, p. 49.

Figura 2:

El “complejo de seguridad” de Medio Oriente de acuerdo al impacto de cada país en el concepto de seguridad y en la política exterior de Israel



El Medio Oriente se ha caracterizado por un conflicto permanente entre árabes e israelíes, con tres importantes estallidos de violencia: en 1948, en el que participaron todos los Estados árabes del núcleo y uno de la periferia (Arabia Saudita); en 1956, confinado a Egipto, y en 1967, con todos los Estados del núcleo, y con Argelia que desempeñó un papel marginal.

B) FACTORES INTERNOS

Estructura y Funcionamiento Interno

Israel es una república democrática parlamentaria. Estas características *de facto*, no se encuentran establecidas ni definidas en una constitución. Simplemente, así funciona el régimen israelí. Y no está establecido en la constitución porque no existe tal en el estricto sentido de la palabra. Existen ciertas leyes promulgadas por el *Knesset* (Parlamento) conocidas como “Leyes Básicas”, pero éstas no están integradas en un solo documento, ni requieren de una mayoría especial para su promulgación o enmienda como generalmente ocurre con los artículos de una constitución. Así, por lo menos en teoría, el poder

legislativo puede alterar la naturaleza del régimen y cambiar completamente la estructura del gobierno con el mismo proceso con el que promulga la ley más simple.

La inexistencia de contrapesos explícitos en un Estado recién creado, podría parecer una amenaza al buen funcionamiento de éste. Sin embargo, Israel cuenta con contrapesos implícitos que resultan del equilibrio de fuerzas políticas en el país.

Aunque resulta difícil definir la separación de poderes, uno puede distinguir cuatro instituciones que conforman los tres poderes: el *Knesset* (legislativo); el gabinete y el Presidente (ejecutivo), y las cortes (judicial).

El *Knesset* es, en papel, la autoridad suprema. Es una cámara única compuesta por 120 miembros elegidos por sufragio universal y de acuerdo con principios de representación proporcional de las listas de los partidos. No se considera legal a un gabinete (gobierno) hasta que obtiene el voto de confianza de la mayoría absoluta del Parlamento. Un voto de desconfianza, en cualquier momento, significa la caída inmediata del gobierno. El *Knesset* elige también al Presidente de la república, y puede removerlo en cualquier momento. Es también el encargado de fijar el presupuesto anual y, a diferencia de otros regímenes parlamentarios, ni el Primer Ministro ni el Presidente pueden disolverlo. Incluso podría ocurrir la caída de un gobierno sin que eso significara el final del *Knesset* en turno.

Así, formalmente, el *Knesset* tiene más poder que ninguna otra institución del país. Sin embargo, en la práctica, este poder funciona bajo el control del gobierno, que dirige a la mayoría del Parlamento a través de una estricta disciplina de partido.⁵⁰

Por su parte, el gobierno se forma después de las elecciones parlamentarias. En un mero formalismo, el Presidente escoge a uno de los líderes de los partidos (generalmente el que obtuvo la mayoría en el *Knesset*) para formar y encabezar gabinete. El número de ministros varía de acuerdo a las consideraciones políticas necesarias para la formación del gobierno.

El gobierno tiene amplias facultades de acuerdo con la ley, pero son aún mayores en la práctica. Controla parte de la actividad legislativa y la totalidad de las tareas ejecutivas.

⁵⁰ Safran, *Op. cit.*, 130.

Determina tanto la política interior como la exterior y ejecuta las leyes que a veces son resultado de su propia iniciativa.

Pero el gobierno también tiene contrapesos. Éstos surgen de la limitada libertad de acción resultado de la división de fuerzas políticas que obliga, la mayoría de las veces, a gobernar en coalición. Asimismo, el Primer Ministro no tiene facultad para nombrar a todo su gabinete, ni para relevar a alguno de sus ministros. Al momento de formarse la coalición, cada partido miembro de ésta nombra a la persona que ocupará el cargo convenido por las partes, y el Primer Ministro sólo puede destituirlo si su partido violó los principios de la coalición votando en contra del gobierno, o renunciando él mismo obligando la formación de un nuevo gobierno.⁵¹

El Presidente preside pero no gobierna. Sólo tiene funciones formales o ceremoniales excepto por dos prerrogativas: otorgar perdón y designar a la persona que ocupará el cargo de Primer Ministro. El presidente es electo por el *Knesset* para un período de cinco años con posibilidad de ser reelecto para un quinquenio más.

1) Lucha por el poder

Aunque el orden constitucional de Israel está pobremente delineado comparado con el de otros países, su sistema de partidos es probablemente uno de los más fuertemente articulados dentro de los países democráticos.

En Israel los partidos políticos existieron antes que el propio Estado.⁵² Entre 1948 y 1967, una multitud de eventos erosionaron las diferencias entre los partidos, redujeron las luchas entre éstos, y generaron un consenso total en asuntos básicos. Esta corriente se reflejó en los múltiples intentos de fusión entre partidos⁵³

Según Nadav Safran, el sistema partidista de Israel tiene cuatro características principales: una extraordinaria multiplicidad de partidos; una fuerte orientación ideológica;

⁵¹ Esto fue así hasta 1981, cuando la Enmienda Rubinstein-Sachal estableció que el Primer Ministro puede despedir a cualquier ministro de su gabinete sin necesidad de consultar o dar explicaciones.

⁵² Mapai, el partido que dominó la política israelí entre 1948 y 1967, fue fundado en 1930, casi veinte años antes de la creación del Estado.

⁵³ Safran, *Op. cit.*, p.139.

una intensa actividad partidista en todas las esferas cotidianas, y un alto grado de centralización en la autoridad partidista.⁵⁴

De 1948 a 1967, la lucha por el poder estuvo dominada por Mapai⁵⁵, que obtuvo un promedio de 45 escaños en la primeras seis elecciones parlamentarias, y buscó el resto de los escaños para tener mayoría en partidos como el Nacional Religioso (de 1949 a 1965), con Achdut Ha'avoda (1955-1965), y Mapam (1965).⁵⁶

Las corrientes particulares de cada uno de estos partidos no son importantes, por lo menos en lo que a seguridad se refiere. Las diferencias importantes entre los partidos que formaron las coaliciones se centraban en sus doctrinas socioeconómicas, en la religión, o en sus interpretaciones del Sionismo, más no en cuestiones de seguridad o política exterior. En estas áreas existía un consenso casi unánime sobre el interés nacional prioritario: repeler las amenazas de violencia física para defender la integridad del Estado.⁵⁷

El éxito de Mapai durante esta época se debe principalmente a dos factores: entre sus miembros se encontraba gran parte de los fundadores del Estado de Israel (como David Ben Gurión, Moshe Sharett, Levy Eshkol o Golda Meir), y, dentro del espectro político, Mapai estaba colocado al centro, lo cual le daba la posibilidad de formar gobierno con partidos que estuvieran inmediatamente a su izquierda o inmediatamente a su derecha.

El dominio ininterrumpido de Mapai mitigó en gran medida la inestabilidad del gobierno, haciendo posible una importante continuidad de liderazgo en puntos clave. Mientras que entre 1948 y 1967 se sucedieron trece gobiernos distintos, Israel tuvo sólo tres primer ministros, cuatro ministros de defensa, y tres ministros de asuntos exteriores.⁵⁸

⁵⁴ *Ibid.*, p. 140.

⁵⁵ El 1968, Mapai, junto con los partidos Rafi y Achdut Ha'avoda, formaron el Partido Laborista de Israel.

⁵⁶ Brecher, *Op. cit.*, p. 120, n. 1.

⁵⁷ Bernard Reich, "Israeli National Security Policy: Issues and Actors", en Reich y Kieval (eds.), *Israeli National Security Policy: Political Actors and Perspectives*, Greenwood Press, Connecticut, 1988, p. 4.

⁵⁸ Debido al reconocimiento como el partido más importante, Mapai gozaba de ciertos privilegios al momento de negociar la formación de las coaliciones. Es así como siempre mantuvo bajo su control los Ministerios de Defensa y el de Asuntos Exteriores.

Tabla 1
Gobiernos y Principales Ministerios (1948-1967)⁵⁹

Gobierno	Fecha de Formación	Primer Ministro	Ministro de Defensa	Ministro de Asuntos Exteriores
1	7-mar-49	Ben Gurión	Ben Gurión	Sharett
2	30-oct-50	"	"	"
3	8-oct-51	"	"	"
4	22-dic-52	"	"	"
5	26-ene-54	Sharett	Lavon 2/55 Ben Gurión	"
6	29-jun-55	"	"	"
7	3-nov-55	Ben Gurión	Ben Gurión	Sharett 6/56 Meir
8	7-ene-58	"	"	"
9	17-dic-59	"	"	"
10	2-nov-61	"	"	"
11	24-jun-63	Eshkol	Eshkol	"
12	22-dic-64	"	"	"
13	12-ene-66	"	Eshkol 6/67 Dayán	Eban

Fuente: Michael Brecher, *Decisions in Israel's Foreign Policy*, Yale University Press, New Heaven, 1975, p. 589 (anexo).

2) Opinión Pública y Grupos de Presión

Gloria Falk señala que la opinión pública en Israel desempeña un importante papel al determinar qué tan lejos y qué tan rápido pueden ir los políticos israelíes en cuestiones de seguridad y política exterior.⁶⁰

Sin embargo, el papel al que se refiere Falk, cobró importancia sólo hasta después de 1967. Antes de esto, la opinión pública, como la expresión de una masa pública no diferenciada, no constituía un defensor de ninguna posición política en especial, excepto por grupos esporádicos que manifestaban su posición sobre algún punto particular mediante cartas a periódicos u otros medios de comunicación. Para dar a conocer sus posiciones respecto a asuntos de seguridad o política exterior, el público prefería hacerlo a través de los partidos políticos o grupos de interés.

⁵⁹ Todos eran miembros de Mapai.

⁶⁰ Gloria H. Falk, "Israeli Public Opinion on Peace Issues", en Reich y Kieval, *Op. cit.*, p.170.

Lo que sí existía eran grupos de presión organizados independientemente de los partidos. Pero la mayoría de estos se concentraban en asuntos domésticos, ya que en política exterior, como se mencionó, existía un alto grado de consenso.

Entre los pocos que expresaban opiniones distintas en materia de política exterior, cabe mencionar a *New Outlook*, *Ha'olam Hazeh-Koah Hadash* (Este Mundo-Fuerza Nueva), y a académicos y periodistas.⁶¹

New Outlook es una revista mensual escrita en inglés, fundada en 1957, después de la Campaña del Sinaí. Sus patrocinadores y colaboradores son académicos, periodistas y políticos de izquierda. Su principal objetivo es buscar la reconciliación y la paz entre árabes y judíos.⁶²

Ha'olam Hazeh-Koah Hadash fue en principio un semanario que a la postre (1965) se convirtió en partido político dirigido por Uri Avneri. Esta organización es secular, anti-sionista, socialista y regionalista. Propone que los judíos son sólo un pueblo más entre los semitas y que deben buscar la creación de una Confederación Semita que incluya a toda la región. Rechaza la idea de que Israel es Europa, promueve la neutralidad ante los dos bloques y el acercamiento al Tercer Mundo. Concuerta con otros grupos como Acción Semita e *Ihud*, al señalar que Israel debe actuar unilateralmente para resolver el problema de los refugiados palestinos basado en las resoluciones de la ONU.⁶³

Los académicos israelíes participan más en la política que la mayoría de sus colegas en otros países. Muchos son miembros de partidos políticos y algunos del *Knesset*. Entre 1948 y 1967, la mayoría se manifestaba a través de *New Outlook* o la prensa en general. Los más activos pertenecen a la Universidad Hebrea de Jerusalén y, en menor grado, a la Universidad de Tel Aviv. En este período, los académicos cobraron fuerza en dos asuntos: las relaciones con la República Federal Alemana, y la política nuclear de Israel.⁶⁴

⁶¹ Todos estos grupos se encontraban a la izquierda en el espectro político. Sus contrapartes de derecha no aparecerían, sino hasta después de 1967.

⁶² Brecher, *Foreign Policy System...* p. 147-149.

⁶³ *Ibid.*, p. 149-151.

⁶⁴ Rechazaron la posición gubernamental de utilizar el Holocausto como medio para obtener préstamos de la República Federal Alemana, e intentaron movilizar a la opinión pública para que se manifestara en contra de las armas nucleares en Medio Oriente. *Ibid.*, p. 158.

En Israel existen alrededor de 15 periódicos. La mayoría funcionan como órganos de difusión partidista. Los Tres Grandes -en circulación e influencia- son independientes, *Ha'aretz* (El País), *Ma'ariv* (Oración Vespertina), y *Yediot Aharonot* (Últimas Noticias). La mayoría de los decisores en asuntos de política exterior leen *Ha'aretz* y *Ma'ariv*. *Ha'aretz* tiene la reputación de ser el más confiable y el de mayor calidad entre los periódicos israelíes. Su posición es, generalmente, anti-gubernamental (gobierno quien gobierne) y muy liberal. *Ma'ariv*, en cambio, tiende hacia la derecha y es un periódico de fácil lectura lo que lo acerca a la población común y corriente (algo que no sucede con *Ha'aretz*).⁶⁵

II) LOS PROCESOS

A) LA TOMA DE DECISIONES

El proceso de toma de decisiones en cuestión de seguridad nacional refleja el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el proceso único de cada país.

En un sistema parlamentario como el israelí, la autoridad y responsabilidad de la toma de decisiones recae en el gabinete encabezado por el Primer Ministro.

Tomar una decisión es un acto de conducta individual y subjetivo, afectado por la personalidad, la percepción y el comportamiento de cada decisor. No importa lo bien informada, objetiva o experimentada que sea la persona, ya que siempre estará influida por procesos básicos de comportamiento.⁶⁶

Por definición, la seguridad nacional es un asunto vital para cualquier país. Pero para Israel, esto es doblemente cierto. Por ello, uno esperaría encontrar en Israel un proceso de toma de decisiones altamente desarrollado y complejo. Es, por lo tanto, sumamente sorprendente encontrar que Israel no sólo no posee los instrumentos básicos de planeación de política y análisis, ni tiene el nivel elemental de coordinación departamental, sino que, en suma, no tiene un proceso de toma de decisiones organizado y sistemático.

⁶⁵ *Ibid.*, p.159.

⁶⁶ Yehuda Ben-Meir, *National Security Decision-making: The Israeli Case*, Centro de Estudios Estratégicos Jaffe, Tel Aviv, 1986, p.21.

Las decisiones se toman sobre la marcha, sin ningún plan previo a largo, mediano o corto plazo.⁶⁷

En Israel, el Primer Ministro tiene la última palabra en cuestiones de seguridad nacional, tanto así que generalmente ocupa también el puesto de Ministro de Defensa. Entre 1948 y 1961, David Ben Gurión ejerció un predominio casi sin límites en cuestiones de seguridad. Los éxitos militares de 1949 y de 1956 sentaron las bases para que este predominio permaneciera intacto hasta 1961, cuando ocurrió el Caso Lavon.⁶⁸

Pero el predominio no era monopolio. Ben Gurión comentaba y discutía las opciones con algunos de los miembros de su gabinete, aunque éstos difícilmente se atrevían a contradecirle, prevaleciendo así la decisión del Primer Ministro.

Entre los hombres con los que Ben Gurión discutía las opciones de política exterior y seguridad nacional, destacan Moshe Sharett (el único que lo desafiaba y que, por lo tanto, tuvo que renunciar en 1956), Levy Eshkol (que lo sucedería en 1963), Golda Meir, Moshe Dayán y Shimon Peres.

Al formar un nuevo gobierno en 1961, Ben Gurión se vio obligado a aceptar la creación del Comité Ministerial de Defensa (CMD), cuyo objetivo consistía en terminar con el predominio de Ben Gurión sobre asuntos de seguridad.

Sin embargo, a pesar de la creación del CMD, la toma de decisiones permaneció como una prerrogativa de un grupo muy pequeño, aislado, uniforme, y dominado por Ben Gurión hasta su renuncia.

⁶⁷ Ben-Meir agrega cuatro razones que explican por qué el proceso de toma de decisiones es tan primitivo: 1) miedo a la fuga de información; 2) la atmósfera cargada de emotividad con respecto a la política impide agregar más personas al proceso, ya que haría imposible tomar una decisión; 3) confianza exagerada en los éxitos anteriores, y 4) el factor tiempo; Israel tiene siempre que tomar sus decisiones con la presión del tiempo. *Ibid.*, pp.67-69,91-94.

⁶⁸ En 1954 fueron aprehendidos en Egipto cuatro espías israelíes. Su misión era destruir blancos ingleses y estadounidenses con el fin de debilitar la imagen del Presidente Nasser. Dos de los espías fueron ejecutados en Cairo, uno se suicidó durante los juicios, y el otro cumplió una sentencia de doce años de cárcel. En Israel, este fracaso causó gran conmoción y se crearon comisiones de investigación. Los resultados (1961) fueron poco claros. Se supo que la misión había sido mal planeada y que sus objetivos eran muy ambiguos. Sin embargo, nunca se supo quién dio la orden final. La mayor parte de la evidencia apuntaba hacia el Ministro de Defensa, Pinchas Lavón, pero resultaba difícil creer que Ben Gurión no tenía nada que ver en el asunto. La única conclusión certera fue que Ben Gurión había gozado de demasiado poder en cuestiones de seguridad. Para un análisis del Caso Lavón y sus repercusiones, véase, Amos Perlmutter, *Israel: El Estado repartido (1900-1985)*, Espasa Calpe, Madrid, 1987, (2ª ed.), pp.177-197.

Con la renuncia definitiva de Ben Gurión (junio de 1963), el CMD cobró más fuerza hasta convertirse en el cuerpo principal dentro del proceso de toma de decisiones, con un mayor número de miembros. Pero junto con el monopolio de Ben Gurión, desaparecieron varias de las virtudes de éste, y aparecieron nuevos vicios.

Ben Gurión había logrado importantes objetivos en cuestión de decisiones. El más importante fue la absoluta subordinación de las consideraciones militares y de la élite militar ante las consideraciones políticas y la élite política (civil).⁶⁹

La partida de Ben Gurión desencadenó una lucha por la sucesión entre los miembros de Mapai, de la que resultó ganador Levy Eshkol. Eshkol -un economista- intentó formalizar y racionalizar el proceso de toma de decisiones ante el enorme vacío político dejado por su antecesor.

Los intentos fueron infructuosos y el debilitamiento del sector político aumentó considerablemente hasta llegar a su punto más bajo en 1967.

Frente a esta situación, e incapaz de resolver tanto la crisis política interna como la regional, Eshkol decidió dejar los problemas en manos de los militares -principalmente en las de Moshe Dayán que, de Jefe del Estado Mayor, pasó a Ministro de Defensa. Con la decisión de nombrar a un militar como Ministro de Defensa (encargado de vigilar al ejército frente al sector político) se borraron las fronteras entre el ejército y el sector civil, apoyando la intervención militar en áreas que, hasta entonces, habían sido reservadas exclusivamente al sector político.⁷⁰

B) EL RESULTADO: EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

Entre 1948 y 1967, el CSN de Israel se basaría en dos premisas relacionadas entre sí: a) que Israel no tenía otra opción más que tratar el conflicto árabe-israelí como “dado”, y

⁶⁹ Emanuel Wald, *The Wald Report: The Decline of Israel National Security since 1967*, Westview Press, Boulder, Col., 1992, p.229.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 233. Es significativo señalar que uno de los principales opositores a los planes de formalización e institucionalización del proceso de toma de decisiones fue Yitzhak Rabin. Rabin había cobrado una fuerza importante al reemplazar a Dayán como Jefe del Estado Mayor. Pero esto es algo que difícilmente habría ocurrido con Ben Gurión. Un Jefe del Estado Mayor no habría podido frenar una iniciativa del Primer Ministro antes de 1963.

b) que Israel debía, en todo momento, tomar en cuenta su estrecho margen de seguridad resultado de la falta de profundidad estratégica y su inferioridad demográfica cuantitativa.⁷¹

La racionalidad básica de estas premisas es el supuesto de que el comportamiento del resto de los actores de la arena internacional será el peor, y la validez limitada de las normas laxas que rigen el sistema internacional semi-institucionalizado.

La principal consecuencia de esta visión para la política exterior y de defensa de Israel, fue que la política exterior tendió a convertirse en una extensión de la política de defensa nacional. En otras palabras, la política exterior estaba subordinada a las consideraciones derivadas la participación en un conflicto percibido como una lucha por la supervivencia entre actores nacionales con intereses irreconciliables.⁷²

Aunque esta visión de las relaciones internacionales en general, y de la política en Medio Oriente en particular, coincidía en gran medida con lo que de hecho ocurría, ésta no estaba exenta de distorsiones.

Las principales distorsiones resultaban de la personalidad, de la manera particular en la que los decisores israelíes veían al mundo y de su percepción de la historia. Así, el CSN era el resultado de una mezcla de realidades y percepciones.

Como se dijo antes, durante estos años, la lucha política por la seguridad de Israel, su papel en la política internacional y sus actitudes frente a los países árabes y el problema palestino se decidían dentro de los confines de la élite del Mapai dominada por Ben Gurión.

Por lo tanto, para entender la conformación del CSN en este período, resulta pertinente concentrarnos en la personalidad de Ben Gurión, su forma de ver el mundo, al Medio Oriente, a los árabes, y al papel del Estado de Israel en la historia judía.

Y aunque en el proceso de formación del CSN también influyeron otros actores, todos ellos -salvo, quizá, Moshe Sharett- sufrieron de lo que se conoce como el "Complejo de Ben Gurión".

Entre 1948 y 1967, los líderes israelíes dieron forma a un CSN que intentaba responder a amenazas provenientes de su periferia inmediata. Anteriormente se dividió al

⁷¹ Horowitz, *Op. cit.*, p. 236.

⁷² *Ibid.*

“complejo de seguridad” de Medio Oriente en tres círculos concéntricos de acuerdo con el impacto de cada país sobre el concepto de seguridad y la política exterior de Israel.

Durante este período, Israel desarrolló su propia clasificación de Medio Oriente utilizando otros criterios: amistad u hostilidad. De estos criterios surgen dos círculos: uno central (compuesto por los Estados hostiles y que representan una amenazas a Israel), y uno periférico (integrado por los Estados que iban de no-hostiles hasta amigables).⁷³

Entre Israel y el núcleo no existían relaciones formales, aunque sí interacciones - hostiles- en el ámbito diplomático dentro de la Asamblea General de la ONU. Mientras que con la periferia habían relaciones diplomáticas, económicas y culturales.

La periferia no participa activamente en las guerras, ni es económicamente fundamental para Israel. Su importancia es principalmente diplomática: Turquía e Irán representaban dos países musulmanes dentro de Medio Oriente que estaban dispuestos a mantener relaciones cordiales con Israel, mientras que Etiopía era vista como la puerta de acceso a África.

La inclusión de Turquía, Irán y Etiopía dentro del sistema de Medio Oriente, no era resultado de la ignorancia geográfica de los dirigentes israelíes. La creación de esta doctrina periférica respondía a un interés muy claro: crear la imagen, en la región y en el mundo entero, de que el Medio Oriente no era exclusivamente árabe o islámico, sino multi-étnico, multi-religioso, multi-cultural y multi-nacional.⁷⁴

El sistema centro-periferia creado por los decisores israelíes no era estático. Cambiaba conforme los países árabes modificaban su actitud, y de acuerdo con el grado de amenaza que, según los formuladores de política israelí, provenía de estos. Así, en 1962, el sistema sufre un importante cambio. Argelia se independiza, y los decisores de Israel deciden incluirla dentro del núcleo junto con los otros dos Estados del Magreb: Marruecos y Túnez.

Estos últimos países no intervinieron directamente en las guerras. Sin embargo, su incorporación -y la amenaza que representaban o que se percibía de ellos- responde a los

⁷³ Abba Eban, “Reality and Visions in the Middle East” en *Foreign Affairs*, vol. 43, núm. 4, 1965, pp 632-635. Los países que componen el centro y la periferia han variado de tiempo en tiempo, y se han incluido otros actores conforme avanza el proceso de descolonización.

⁷⁴ Brecher, *Foreign Policy System...*p. 278.

vínculos que estos países comenzaron a tener, en las fechas mencionadas, con los países del núcleo constante (particularmente con Egipto y Siria).

Figura 3

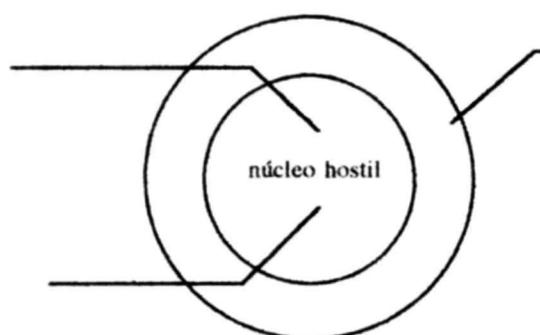
Sistema centro-periferia (1948-1967)

CONSTANTES

Egipto
Jordania
Siria
Líbano
Irak
A. Saudita

VARÍAN

Argelia (1962)
Marruecos (1962)
Túnez (1962)



PERIFERIA

Turquía
Irán
Etiopía
Chipre
Resto de África (1955-)

Nota: los años indican la fecha de ingreso al sistema (ya sea al centro o a la periferia)

Antes de revisar las premisas del CSN, cabe hacer una aclaración: aunque los factores económicos, sociales y ambientales ocupaban también un lugar en este concepto, para los propósitos delimitados de esta tesis, analizaré sólo aquellos referentes a cuestiones políticas y militares.

1. Independencia

“Lo importante no es lo que los gentiles piensen, sino lo que los judíos hagan”

Ben Gurión

La noción de independencia, como todas las demás que componen el CSN de Israel, surge de una mezcla de realidades y percepciones. Los primeros indicios de

independencia tienen sus raíces en la colonización sionista de Palestina en el siglo pasado,⁷⁵ y la creación de los primeros partidos políticos judíos en las primeras décadas del presente siglo.⁷⁶ Su institucionalización se configuró después de la Guerra de Independencia cuando los líderes israelíes percibían -correctamente- a Israel como un país aislado que debía pelear por sí mismo una lucha de vida o muerte en contra de sus vecinos árabes.⁷⁷

Para Ben Gurión, la creación del Estado de Israel se dio gracias al esfuerzo y valentía del pueblo judío. En este marco, la ONU y la comunidad internacional desempeñaron un papel secundario. Por lo tanto, si la comunidad internacional no había sido fundamental en la creación ni en la Guerra de Independencia, se creía que el potencial judío era el requisito primordial para lograr la supervivencia del nuevo Estado. Y esta supervivencia sólo podía lograrse mediante un activismo político y militar, sin importar que esto alienara a Israel de la comunidad internacional, o que devaluara su moral ante la opinión mundial.⁷⁸

En estos términos, la independencia se entendió como autonomía. En otras palabras, se ponía énfasis en el interés autónomo de Israel como marco de referencia apropiado para la toma de decisiones a la luz de la política exterior y la defensa nacional. El interés nacional -sobrevivir- estaba por encima de la legitimidad internacional.

Pero la independencia también llegó a entenderse, aunque fuera por un breve período (1948-1951), como neutralidad ante los dos bloques dominantes. Israel, creen sus líderes, no tiene aliados naturales entre los Estados. Su único aliado natural es el pueblo judío. Al respecto, Ben Gurión declaró lo siguiente después de la Guerra de Independencia:

Tenemos amigos tanto en Oriente como en Occidente [...] los intereses del Pueblo Judío no son idénticos a los de ningún país o bloque en el mundo [...] No existe identificación entre un país débil y uno fuerte, a menos de que el débil se subordine completamente, o de que el Estado poderoso esté

⁷⁵ Esta idea de independencia, que en aquel entonces era llamada "auto-emancipación", fue la que llevó a la creación de la primera organización militar independiente de la comunidad judía en Palestina, la *Haganah*.

⁷⁶ La independencia judía era, desde sus principios, uno de los principales lineamientos del Mapai. Así mismo, Ben Gurión, líder de Mapai, pensaba que el renacimiento nacional judío sólo se podía lograr mediante la rebelión. Brecher, *Foreign Policy System...*, p.253.

⁷⁷ Bernard Reich escribe que esta sensación de aislamiento responde a la falta de un sistema de alianzas, y al hecho de que ningún Estado está formalmente comprometido a salir en defensa de Israel en caso de guerra. Reich, *Op. cit.*, p.1.

⁷⁸ Perlmutter, *Op. cit.*, p.166.

totalmente compuesto por ángeles. No queremos subordinarnos ante nadie, y no creemos que los ángeles gobiernen en ninguna parte.⁷⁹

Según Shabtai Rosenne, esta actitud de Israel respondía a tres factores determinantes: consideraciones de seguridad nacional ante vecinos hostiles y acceso a armas; intereses demográficos, y necesidad de paz mundial para la supervivencia de los judíos y de la humanidad en general.⁸⁰ Sin embargo, la neutralidad reflejaba también la enorme desconfianza de los líderes israelíes ante las super potencias.

El compromiso inequívoco con la neutralidad duró sólo dos años, pues se creía que esta política sólo era posible bajo dos condiciones: primero, permiso de las superpotencias de que Israel permaneciera aislado del conflicto de aquéllos; y segundo, que los árabes aceptaran a Israel o existiera una garantía externa de la seguridad de Israel.⁸¹

Para 1951, líderes israelíes habían perdido toda confianza en alcanzar estas condiciones. La Guerra de Corea puso el primer obstáculo. Estados Unidos no permitiría que Israel permaneciera neutral en las votaciones de la ONU. El segundo obstáculo fue el fracaso de los Acuerdos de Armisticio de 1949, que no solucionaron ninguno de los conflictos entre árabes e israelíes.

Así, los decisores israelíes acabaron por percatarse de lo iluso que resultaba pretender jugar entre los dos bloques y, después de la negativa soviética de otorgar ayuda financiera a Israel y criticar su petición de armas a Estados Unidos, optaron por Occidente.

2. Dependencia

Al tiempo que los encargados de tomar las decisiones en Israel pregonaban la independencia del país, reconocían también que esta independencia estaba -y está- enmarcada en el subsistema del conflicto árabe-israelí, que a su vez está abierto a las influencias del sistema internacional. La sola presencia de las superpotencias en la política de Medio Oriente -aunque éstas no estuvieran inclinadas a intervenir directamente en el

⁷⁹ Citado por Brecher. Brecher, *Foreign Policy System...*, pp. 39-40. Esta posición adquirió carácter formal con el primer Programa de Gobierno en 1949.

⁸⁰ Shabtai Rosenne, "Basic Elements of Israel's Foreign Policy", en *India Quarterly*, vol. XVII, núm. 4, 1961, pp. 328-358.

⁸¹ Brecher, *Foreign Policy...*, p.41.

conflicto- es suficiente para excluir cualquier interpretación del conflicto árabe-israelí en términos de un "juego" entre dos actores.⁸²

Pero no sólo eso, los decisores reconocen también la dependencia directa de Israel ante las superpotencias por distintas causas, entre las que destacan la ayuda financiera y militar, y el hecho de que en la Unión Soviética y en Estados Unidos se encuentran las dos comunidades judías más grandes de la Diáspora.⁸³

Así, después de percatarse de la imposibilidad de mantener su neutralidad, los líderes israelíes se encontraban ante la disyuntiva de escoger entre uno de los bloques. La decisión se inclinó a favor de Occidente, particularmente los Estados Unidos.

La respuesta a esta disyuntiva fue dada por factores externos e internos. Entre los externos, destaca la negativa soviética de otorgar armas en 1951, y la presión estadounidense hacia Israel para que adoptara una posición en la Guerra de Corea. Entre los internos, sobresale la afinidad de los regímenes de Israel y Occidente.⁸⁴

A pesar de que los decisores reconocieron la primacía de Estados Unidos en las relaciones exteriores de Israel, éstos siguieron sosteniendo bien entrada la década de los años sesenta, que Israel siempre siguió un curso independiente en la política internacional.

Fue así como a partir de 1951 las relaciones bilaterales de Israel estuvieron dominadas por cuatro países: Estados Unidos, Francia, la República Federal Alemana (desde 1952), Inglaterra (hasta 1957).

La relación con Estados Unidos ha sido cordial y duradera. A pesar de que en varias ocasiones los líderes israelíes han tratado de disminuir la importancia

⁸² Yeoshafat Harkabi, *La posición árabe y el conflicto árabe-israelí*, Dvir, Tel Aviv, 1967, 1967, pp.75-104. (Hebreo).

⁸³ El componente demográfico de la relación entre Israel y las superpotencias fue importante desde 1948, pero adquirió mayor importancia desde 1960, cuando las otras dos fuentes de inmigración -el norte de África y el Medio Oriente- se habían agotado. A partir de este año, quedaban sólo algunas comunidades dispersadas y aquellas en Estados Unidos y la Unión Soviética. La comunidad estadounidense, aunque libre de hacerlo, no mostraba mayor interés por emigrar, pero representaba una importante parte del capital foráneo que llegaba a Israel. En contraste, la comunidad de la Unión Soviética estaba supuestamente interesada en emigrar, pero no tenía la libertad para hacerlo. El derecho de todo judío de emigrar a Israel es uno de los puntos básicos del Programa de Gobierno de cualquier gobierno israelí.

⁸⁴ Para un análisis de cómo la ideología influye en la formación de alianzas, véase Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, Cornell University Press, Itaca, Nueva York, 1987, pp. 30-35. Aunque lo sucedido entre Israel y Estados Unidos durante estos años no fue una alianza explícita, el análisis de Walt bien puede aplicarse al caso.

estadounidense, contarrestándola con acercamientos hacia Francia o la República Federal Alemana, los decisores en Israel han tenido siempre en cuenta primordialmente a los Estados Unidos al tomar una u otra decisión. El acercamiento a otros países es, en todo caso, complemento y no sustituto de la relación con Estados Unidos.

Los líderes israelíes entienden que lo que está en juego en la relación con Estados Unidos, no lo está en ninguna otra relación. La presencia estadounidense en la política exterior de Israel, a diferencia de la de otros países, ha sido constante desde la misma creación del Estado.⁸⁵

De esta manera, si la posición israelí entre 1948 y 1951 puede catalogarse como neutral, a partir de 1951 se catalogaría como pro-estadounidense por excelencia, en la que los decisores israelíes tratarían de convertir a Israel en un satélite de Estados Unidos y ganarse así su amistad y apoyo.

Pero este esfuerzo por convertirse en un satélite reconocido no tuvo éxito inmediato. Es cierto que Estados Unidos otorgó préstamos importantes desde 1951, pero en materia de armas y de garantías explícitas de seguridad, el gobierno de Washington siempre fue muy precavido de no ser identificado como un aliado o protector de Israel.

Ante esta situación, desde 1955, Israel buscó otras fuentes de suministro militar. El resultado fue la alianza con Francia consumada en la Campaña del Sinaí. Pese a ello, los Estados Unidos continuaron siendo de vital importancia dentro de la política exterior de Israel. Pese a su oposición básica a la Campaña del Sinaí, Estados Unidos mantuvo una postura ambivalente durante ésta -presionando a Israel para retirarse, pero, al mismo tiempo, buscando soluciones a sus necesidades de seguridad ante la virulencia egipcia. Continuó proporcionando ayuda económica de varias formas -ya fuera mediante préstamos directos o catalogando los donativos de la comunidad judía estadounidense como caridad, exentándolos de impuestos; o manteniendo acuerdos de asistencia técnica para necesidades especiales (como la irrigación del desierto del Negev).

La relación funcionó así hasta principios de los años sesenta cuando ocurrieron importantes acontecimientos que la modificarían. El primero de estos sucesos fue el

⁸⁵ Estados Unidos, junto con la Unión Soviética, fue de los primeros países en reconocer a Israel como Estado (mayo de 1948).

compromiso *de facto* con la independencia y seguridad de Israel, manifestado en una carta del Presidente Kennedy al Primer Ministro israelí Levy Eshkol en 1963.⁸⁶

El segundo suceso fue el cambio de la política estadounidense de no proporcionar armas directamente a Israel. Esto se inició a finales de la década de los cincuentas, cuando Washington hizo saber que si Israel podía probar la existencia de un desequilibrio militar, Estados Unidos restauraría el equilibrio-siempre y cuando no se convirtiera en la principal fuente de suministro.

Pero el punto crucial que evidenció el compromiso estadounidense hacia la seguridad de Israel ocurrió en mayo de 1967, después del desplazamiento de tropas egipcias en el Sinaí y el bloqueo de los Estrechos de Tirán, cuando la representación estadounidense declaró ante la ONU que todo retiro de Israel debería acompañarse del reconocimiento árabe del derecho de Israel a existir como Estado independiente dentro de fronteras seguras.⁸⁷

Aunque importantes, las relaciones con Francia y con la República Federal Alemana no son tan fundamentales como la relación de Israel con las superpotencias. La relación con Francia tuvo varios altibajos pues el gobierno de París no fue nada amigable con Israel durante los años formativos del país. Sin embargo, respondiendo a intereses de ambas partes, entre 1954 y 1956, Francia e Israel formaron una alianza *de facto*, que duraría hasta 1967, la cual convertiría a Francia en la principal fuente de suministro militar de Israel, y le permitiría a éste llevar a cabo la Campaña del Sinaí y luchar la Guerra de los Seis Días. Pero en 1967, Francia acusó a Israel de ser la parte agresora, y aunque mantuvo su importancia, la relación entre estos dos países dejó de ser especial.

Los vínculos con la República Federal Alemana fueron distintos por su carga emocional, y representan uno de los ejemplos más claros de la *realpolitik* israelí. La importancia económica y militar de la relación era reconocida, pero las memorias del Holocausto impidieron alcanzar una relación "normal", por lo menos durante las primeras dos décadas de existencia de Israel.

⁸⁶ Al respecto ver Shimon Peres, *David's Sling*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1970, pp.102-104. En estos años, Shimon Peres fungía como Director General del Ministerio de Defensa.

⁸⁷ Brecher, *Foreign Policy System...*, p. 46.

Tres acontecimientos fueron importantes en el proceso de acomodado de la relación. El primero fueron los Acuerdos de Indemnización (1952), mediante los cuales Israel recibiría transferencias anuales por cien millones de dólares durante diez años, en un momento en el que sin éstas Israel habría enfrentado un importante déficit en su balanza de pagos.⁸⁸

El segundo acontecimiento fue un acuerdo secreto de compra y venta de armas celebrado entre estos dos países (1959-1960), y el tercero fue el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1965.

Así, durante estos doce años, Israel dejó de lado consideraciones morales en su relación con el gobierno de Bonn. En 1958, Ben Gurión explicó a los miembros de su gabinete que la relación con la República Federal Alemana respondía a consideraciones realistas. Alemania Federal era importante para Europa, y Europa era vital para Israel; y en un momento en el que la seguridad de Israel estaba en juego, todo lo demás perdía importancia.⁸⁹

2.1 Relaciones bilaterales con el resto de los países: el cinturón de amistad

Entre 1948 y 1967, Israel incrementó considerablemente sus relaciones bilaterales con países que supuestamente estaban fuera de su esfera inmediata de influencia.⁹⁰ De esta

⁸⁸ *Ibid.*, p. 107.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 417. Entre las páginas 415 y 426, Brecher hace un interesante análisis de la toma de decisiones respecto a la relación con la República Federal Alemana. Stephen Walt apoya la decisión de Ben Gurión al afirmar que cuando ideología y seguridad entran en conflicto, se da prioridad a la segunda. Walt, *Op. cit.*, pp.30-35.

⁹⁰ El crecimiento de la presencia diplomática de Israel en el Tercer Mundo es evidente en el número y ubicación de sus misiones:

	1955	1967
Asia	7	9
Africa	2	29
Europa Oriental	7	7
Europa Occidental	20	21
América	19	28
Oceanía	<u>2</u>	<u>2</u>
	57	96

Los datos son de Brecher (Brecher, *Foreign Policy System...*, p. 37, n.1.), e incluyen relaciones informales.

manera, Israel entrenó fuerzas armadas, dio asistencia técnica, o abrió misiones diplomáticas en Asia, América y en varios de los nuevos Estados africanos.

Esta política respondía a fines pragmáticos e ideológicos. Los decisores israelíes se habían percatado de las pocas posibilidades de mejorar las relaciones con los Estados de su periferia inmediata y, frente a estas perspectivas, decidieron que una salida al problema era la creación de un cinturón de amistad alrededor del círculo de enemistad que rodeaba a Israel. Con esta medida intentarían debilitar la posición árabe ante la opinión mundial, crear un grupo de Estados amigables que suministrara apoyo diplomático, y competir con Nasser por el liderazgo de Medio Oriente en el Tercer Mundo.

Pero además de sus objetivos pragmáticos, esta política de acercamiento y asistencia a los países del Tercer Mundo, encajaba con los ideales socialistas del sionismo, con su fe ciega en la asistencia mutua, en la justicia social y con su discurso de lucha de clases.⁹¹

3. *Ein breira*⁹² y guerra latente

Las fronteras mal definidas, el precario estado del armisticio firmado en 1949 (que supuestamente serviría para facilitar la transición hacia una paz permanente), y el rechazo árabe a la soberanía y existencia de Israel, produjeron una mentalidad de guarnición militar tanto en la élite política como en la ciudadanía israelí. Para 1950, Ben Gurión se había convertido en un pesimista pues consideraba altamente improbable la solución pacífica al conflicto árabe-israelí.⁹³

Pero los Estados victoriosos viven constantemente preocupados por el posible revanchismo de los derrotados, sin importar que de por medio exista o no un acuerdo de paz claro y sólido. Así, Israel pudo sentirse amenazado aún cuando sus enemigos aceptaran su existencia.

⁹¹ Perlmutter, *Op. cit.*, pp.40-41. Cabe aclarar que, en este caso, las necesidades políticas de Israel coincidían con sus objetivos ideológicos. Cuando esto no ocurría así, el pragmatismo dominaba a la ideología.

⁹² *Ein breira*, en hebreo, significa "sin opción", y era, hasta 1977, un término común entre la élite política israelí que entendía el conflicto árabe-israelí como un hecho dado y sin solución alguna.

⁹³ Perlmutter, *Op. cit.*, pp. 157 y 164.

Así, entre 1949 y mediados de los años cincuenta, los árabes expresaron cierta disposición a negociar bajo las condiciones de un repliegue de Israel a las fronteras de la partición y de que repatriara a los refugiados palestinos. Pero la semilla de la desconfianza había sido sembrada durante la Guerra de Independencia, y los decisores israelíes sintieron que, si aceptaban estas demandas, Israel quedaría en una posición indefendible en caso de que los árabes cambiaran de opinión.⁹⁴ El *Ben Guriónismo* comenzaba a dar frutos.⁹⁵

A mediados de los años cincuenta, los árabes retiraron cualquier propuesta pacífica y adoptaron un discurso y un accionar más belicoso, mismo que sentó las bases para justificar el pesimismo de la visión Ben Guriónista.

De esta manera, ya fuera por la desconfianza y el pesimismo de los líderes israelíes, o por el discurso agresivo de los árabes, la élite israelí definió la situación imperante como una de “ni guerra ni paz”.⁹⁶

Por lo tanto, la percepción dicotómica de guerra y paz fue ajena a los líderes israelíes, que daban por sentada la interacción de elementos de conflicto con la búsqueda de intereses comunes.⁹⁷

Esta percepción no dicotómica (en la que no existe diferencia clara entre períodos de guerra y paz), fue resultado de dos factores. Por un lado, las guerras de Israel han sido guerras limitadas en más de un sentido, ya que el ejercicio de la violencia está invariablemente sujeto a las restricciones políticas que se derivan de la apertura del sub-sistema árabe-israelí. Por el otro, durante estos años, Israel nunca experimentó un estado de paz formal. Los períodos en los que no ocurrían enfrentamientos directos estaban asociados a acuerdos legales no definitivos como ceses al fuego o armisticios, pero nunca a una paz formal.

⁹⁴ Safran, *Op. cit.*, p.225.

⁹⁵ El Ben Guriónismo establece que no existe alternativa a la fuerza, mientras los árabes no tengan motivo que los obligue o incentive a buscar la paz. Atribuye la ausencia de incentivos a dos factores: auto-engaño - los árabes son víctimas de su propia propaganda respecto al peligro potencial de un Estado israelí independiente-, e interés por perpetuar el conflicto árabe-israelí para fortalecer la unidad interna. La imagen de Ben Gurión sobre los árabes y su política hacia ellos descansa sobre bases de dureza y no compromiso. Brecher, *Foreign Policy System...*, pp.283-285.

⁹⁶ En 1967, Yitzhak Rabin, Jefe del Estado Mayor en ese entonces, introduciría el término “guerra latente” al discurso israelí para definir esta particular situación. Esta visión era reforzada por otros líderes israelíes como Moshe Dayán quien consideraba a las operaciones militares en tiempos de paz como un instrumento legítimo de la política israelí en las condiciones particulares del conflicto árabe-israelí.

⁹⁷ Horowitz, *Op. cit.*, p.238.

El impacto de esta visión no-dicotómica entre guerra y paz puede detectarse en varios aspectos de la política exterior de Israel. Comúnmente se intentaba -y a veces se lograba- llegar a entendimientos parciales o cooperación limitada con enemigos reales o potenciales, sin importar que en esos momentos ocurrieran enfrentamientos entre las partes.

Sin embargo, la comunicación entre árabes e israelíes siempre fue indirecta, envuelta en camuflaje o francamente secreta. Las represalias militares de Israel, por ejemplo, eran presentadas como un medio para mandar mensajes a los países árabes. De hecho, toda la política de las represalias ha sido, en esencia, un ejercicio de regateo tácito sobre las reglas de juego del conflicto árabe-israelí, en el que se manda un mensaje a través de la acción en espera de una respuesta deseada.⁹⁸

Cabe señalar que la práctica del regateo tácito permaneció asociada a las condiciones de un conflicto sin resolver. Para Israel, la única solución válida eran negociaciones directas. El regateo tácito, la mediación y los contactos extra-oficiales, no eran considerados suficientemente obligatorios como para proveer un acuerdo duradero.⁹⁹

El hecho que los gobernantes israelíes vieran a las negociaciones directas como la única forma de terminar con el Estado de guerra latente, así como el conocimiento anticipado de que los árabes no las aceptarían, tenía un fuerte impacto sobre el espacio temporal que servía de marco de referencia para la toma de decisiones en Israel. Salvo la decisión de comenzar un programa nuclear, las consideraciones de seguridad nacional implicaban políticas a corto y mediano plazo, mientras que la reconciliación con los países árabes parecía requerir políticas a largo plazo que incluían asumir riesgos de seguridad en el corto plazo.¹⁰⁰

Bajo este supuesto, los líderes israelíes decidieron subordinar la política exterior a consideraciones de seguridad nacional. Impedir que los árabes lograran su objetivo -definido como "politicidio"- tuvo prioridad sobre la firma de un tratado de paz con los árabes.

⁹⁸ Zeev Schiff, "Represalias y disuasión en las relaciones árabe-israelíes", en *Haaretz*, 22 de septiembre de 1968.(Hebreo).

⁹⁹ El asunto era muy sencillo. Para los árabes, negociar directamente con Israel implicaría reconocer su existencia. Israel lo sabía, y por esto presionaba para que ocurriera.

¹⁰⁰ Horowitz, *Op. cit.*, p.240.

Debido a este predominio de las consideraciones de seguridad, la política exterior de Israel pudiera parecer ambigua y contradictoria. Mientras se hablaba de negociaciones, Israel seguía comprando importantes cantidades de armas, y seguía tomando represalias y realizando guerras o ataques preventivos. Sin embargo, estas actitudes eran coherentes con el supuesto de guerra latente que implica, entre otras cosas, la probabilidad de una rápida transición de una casi guerra a hostilidades formales.

4. La Fuerzas de Defensa de Israel (FDI): capacidad de movilización permanente

El 31 de mayo de 1948, en plena Guerra de Independencia, el Gobierno de Israel expidió una orden que establecía la creación de las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI). En un sentido, esto fue un mero formalismo que transformaba a la *Hagana*, la más grande de las fuerzas clandestinas, en el corazón de la única fuerza militar legal del nuevo Estado. Pero en otros sentidos, la manera en la que se constituyeron las FDI respondía a intereses menos obvios.

Con la creación de las FDI, Ben Gurión intentaba unificar y legalizar las fuerzas militares sionistas pre-estatales. Sin embargo, Ben Gurión tenía otros objetivos no menos importantes. Es cierto que la *Haganah* era la más grande de las fuerzas clandestinas antes de la independencia y que, por lo tanto, resultaba lógico creer que se convertirían en la pieza central de un nuevo ejército. Sin embargo, existían también otros grupos militares como Etzel y Leji que, sin duda alguna, desempeñaron un importante papel en el camino hacia la independencia.

La estrategia de Ben Gurión tiene una explicación y un objetivo muy claros. La *Haganah* fue creada en 1920 como brazo armado de los movimientos laboristas, para ser después controlada por Mapai. Por lo tanto, al transformar la *Haganah* en las FDI, Ben Gurión no sólo restaba méritos a las otras organizaciones militares (pertenecientes a grupos radicales encabezados por los sionistas revisionistas) en la creación del Estado, sino que también garantizaba el control del ejército mediante la estructura del Mapai. A largo plazo, esto tuvo efectos contradictorios. Por un lado, eliminó de los puestos directivos de las FDI cualquier posible influencia que pudieran tener los grupos radicales, manteniendo así una tendencia relativamente moderada. Pero, por el otro, creó un monopolio en el que sólo Ben

Gurión tomaba las decisiones a veces con ayuda de algún asesor, pero que siempre pertenecía a su grupo político y, por lo tanto, compartía las mismas ideas.

Michael Handel considera que algunas características de las FDI surgen del desarrollo de un ejército nacional proveniente de una organización militar clandestina. Entre éstas, Handel distingue una tradición casi fanática de mantener todo en secreto; tradición tan exagerada que incluso llegó a afectar el poder de disuasión israelí porque, al no poder obtener información sobre Israel, los países árabes eran incapaces de formarse una idea clara del verdadero poder de su enemigo. Otra tradición que las FDI rescataron del ejército clandestino es la disciplina relativamente laxa y las relaciones informales entre los altos y bajos rangos del ejército.¹⁰¹

En el ámbito de la organización, el legado de las fuerzas clandestinas fue la creación de un mando unificado para todas las FDI, con un sólo Jefe de Estado Mayor para dirigir todas las ramas desde un solo Cuartel General. Este sistema -distinto al estadounidense- disminuyó la competencia y la fricción entre las diferentes ramas del ejército, logró un alto grado de coordinación y cooperación, y permitió ahorrar importantes recursos al simplificar los procedimientos y utilizar el mismo servicio de inteligencia y las mismas redes de comunicación.¹⁰²

Para Ben Gurión, las FDI no eran simplemente una fuerza militar, sino la esencia de la nación, las portadoras de la moral y del pragmatismo sionista, las defensoras, y la fuerza legitimadora e integradora del nuevo Estado.¹⁰³ Así, ante tales responsabilidades, Ben Gurión dedicaba mucho más tiempo a su papel como Ministro de Defensa que a sus deberes como Primer Ministro, y desde 1948 dedicó más esfuerzos para la construcción y el desarrollo estratégico de las FDI, que a ningún otro problema político y de organización.¹⁰⁴

¹⁰¹ Michael Handel, *Israel's Political-Military Doctrine*, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Harvard, Occasional Papers in International Affairs, núm. 30, julio de 1973, p.12.

¹⁰² *Ibid.*, p.13

¹⁰³ Entre 1950 y 1966, Israel destinó al ejército, en promedio, 9% de su PNB anual. Este promedio era sólo inferior al de la Unión Soviética y similar al de Estados Unidos. A pesar de que el PNB de Israel creció un promedio de 10% durante esos años, lo mismo ocurrió con la parte destinada al ejército (de 6.5% en 1950 a 12.5% en 1966, mientras que en términos absolutos casi se sextuplicó de 80 a 460 millones de dólares). Safran, *Op. cit.*, p.228.

¹⁰⁴ Perlmutter, *Op. cit.*, p.158.

El primer y más grande problema de las FDI surgió desde la independencia misma. Al momento de firmar los armisticios de 1949, Israel tenía 750 mil habitantes, por 30 millones que tenían sus vecinos. Los decisores tenían que encontrar una solución efectiva a esta desventaja. Yigael Yadin, primer Jefe del Estado Mayor, propuso la creación de un sistema de reservas. Ben Gurión aceptó.

Según el sistema de reservas propuesto por Yadin, cada ciudadano, al terminar con su servicio militar obligatorio, es transferido a una unidad de reserva sin importar su rango y su posición; continúa con un entrenamiento de 45 días al año, y avanza de rango hasta la edad de 55 años.¹⁰⁵

La idea detrás del sistema reservista era enrolar a cada hombre y mujer en una estructura parecida a un acordeón capaz de mantener a las fuerzas armadas en descanso durante intervalos pacíficos, o expandirse enormemente para afrontar desde un nivel bajo de emergencia hasta la movilización total. Esta idea no era nueva, lo novedoso era su efectividad, la rapidez de la movilización, y el alto grado de preparación de las reservas.

Así, en cuanto a personal, las FDI tienen tres cuerpos: el *cuadro profesional* compuesto por un número de soldados que varía entre doce y veinte mil, y que dirigen a los conscriptos y a los reservistas. Los *conscriptos* -hombres y mujeres en servicio desde los dieciocho años, que cumplen con un servicio de tres y dos años respectivamente, y que constituyen un grupo que va de sesenta a ochenta mil soldados. Y los *reservas* que, en períodos de movilización total, cuadruplican las cifras hasta llegar a 300 soldados.¹⁰⁶

Desde entonces, el sistema militar israelí se ha basado en un ejército regular relativamente pequeño, mientras que su columna vertebral han sido las unidades de reserva. Esto, obviamente, significa que se otorgará un papel prioritario a los servicios de inteligencia.

Completar la misión es el criterio principal de la acción de la doctrina de las FDI, y todo lo demás queda subordinado a esta prioridad. El entrenamiento pone énfasis en velocidad, movilidad, flexibilidad, agresividad e iniciativa. Los comandantes tienen la

¹⁰⁵ Tanto los días de servicio anual, como la edad de retiro han variado de tiempo en tiempo dependiendo de la situación regional y del éxito israelí para atraer inmigrantes.

¹⁰⁶ Estas cifras corresponden al período 1948-1967. Safran, *Op. cit.*, p.232. En 1990, entre profesionales y conscriptos, Israel tenía 176 mil soldados, más 430 mil reservistas. Véase, Shlomo Gazit (ed.), *The Middle East Military Balance (1990-1991)*, Centro de Estudios Estratégicos Jaffe, Tel Aviv, 1992, p.265.

obligación de dirigir a sus hombres en la batalla aún cuando esto implica, generalmente, un gran número de bajas entre los altos rangos.

En cuestión de armas se siguen criterios similares. Se da prioridad a aquellas armas con alto grado de movilidad y, ante las restricciones presupuestales y las impuestas por el mercado, las FDI comúnmente modifican con éxito las armas que consiguen para adaptarlas a sus necesidades.

Además, frente a las restricciones presupuestales, Israel intenta mantener un margen cualitativo en cuestión de armas, que le permita contrarrestar su inferioridad cuantitativa.

5. Una estrategia defensiva basada en la disuasión¹⁰⁷

Como parte del CSN, los decisores israelíes desarrollaron una estrategia defensiva basada en la disuasión. Hasta 1967, los fines políticos que la estrategia intentaba alcanzar tenían la ventaja de ser extremadamente claros y simples: disuadir cualquier ataque a la soberanía e integridad territorial de Israel y repelerlo en caso de que ocurriera.

En Israel, el término disuasión es el más común dentro del lenguaje de los estudios estratégicos. Desde finales de los cincuentas, se convirtió en un componente básico de la estrategia israelí encaminada a consolidar el *status-quo* prevaleciente después de 1956.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Holsti dice que la disuasión es principalmente una función de la capacidad militar y las intenciones estimadas del liderazgo de una nación de utilizar el potencial militar a su disposición. Las fluctuaciones en la motivación de un país que amenaza el status quo son también un factor importante. Menor motivación requiere, obviamente, menor disuasión. K.J. Holsti, *International Politics*, Prentice Hall, Londres, 1974, pp.313-14.

¹⁰⁸ Según Avner Yaniv, el término "disuasión se refiere a un fenómeno omnipresente que se aplica en todos los niveles de análisis. El uso israelí de este término es, por lo tanto, bastante preciso a pesar de que no implica necesariamente el tipo de armas (nucleares) con las que se ha identificado a la disuasión. En efecto, lo que la interpretación israelí de este término significa es algo que puede describirse como un tipo 'relativo' o 'tentativo' de disuasión, en el que 'fracasos' frecuentes se dan por sentados, y en el que el uso actual de la fuerza es una parte de la estrategia en sí y no necesariamente un signo de fracaso irreversible. Más que implicar un ejercicio limitado de toma de decisiones, el concepto israelí de disuasión se aproxima a lo que algunos teóricos han llamado 'gran estrategia', lo cual implica una movilización total de recursos con el propósito de alcanzar fines políticos. Más específicamente, atañe virtualmente a todas las dimensiones de la política de seguridad del Estado, incluyendo la búsqueda de alianzas, la construcción de capacidades militares, la producción, adquisición y venta de armas, el uso de la fuerza y la pronunciación de amenazas y *casi belli*. Avner Yaniv, "National Security and Nation Building: The Case of Israel", en *International Relations*, vol. 11, núm. 2, 1984, p.198.

Sin embargo, la utilización del poder militar como arma política fue familiar a los políticos israelíes desde antes de la fundación del Estado. En este sentido, podría argumentarse que la estrategia defensiva de las FDI es un legado de la estrategia de la *Haganah*.

A partir de la firma del Armisticio de 1949, la actitud de Israel ha sido la de un Estado pro-*status-quo*. De hecho, en la toma de decisiones, la disuasión y la prevención de la guerra son más importantes y más deseables que una victoria militar.

La complejidad de las circunstancias en Medio Oriente hace que el uso efectivo de la disuasión esté condicionado a la sutileza. Amenazas demasiado explícitas acarrearán una respuesta de la comunidad internacional, que limitará el margen de acción israelí y, por lo tanto, debilitará la credibilidad de sus amenazas.

Ante estas circunstancias, los líderes israelíes tienden a presentar sus amenazas vagamente, evitando una definición clara de las condiciones que llevarían a la violación del *status-quo*, pero con un compromiso inequívoco de responder a esta violación. De esta manera, la credibilidad de las advertencias israelíes dependían de la certidumbre de que Israel no toleraría ningún cambio en el *status-quo*.

El período comprendido entre 1956 y 1967 se caracterizó por una extensión de la estrategia disuasiva a fin de asegurar los intereses israelíes. Así, el ingreso de tropas árabes a territorio jordano o la violación de la libertad de navegación en el estrecho de Tirán, fueron incluidos, entre otros, dentro de un sistema de *casi belli*, como un método para defender los intereses vulnerables de Israel considerados como vitales para su seguridad. Sin embargo, el sistema de *casi belli* no era un gatillo de guerra, sino una señal de cómo la disuasión estaba fallando.

De esta manera, se creó una retroalimentación entre la evaluación árabe del poderío israelí y la conducta de la política de defensa de Israel. Cada respuesta árabe era analizada y enmarcada en el contexto general de la seguridad de Israel, y dictaba la pauta para la próxima acción.

La élite política israelí suponía que si el poder para disuadir fallaba, el “poder de determinación” sería puesto a prueba. Este supuesto reflejaba la toma de concientización de los israelíes respecto a las limitaciones de la estrategia de disuasión en un medio sin armas

nucleares. Sin embargo, se asumió que el poder de disuasión dependía del “poder de determinación” o, en su lugar, de la credibilidad árabe sobre su efectividad.¹⁰⁹

Así, la posición de los formuladores de política israelíes ha sido que, con el objeto de mantener su poder de disuasión, necesitan no sólo de capacidad defensiva, sino ofensiva. De hecho, la estrategia de disuasión fue adoptada, en parte, como una respuesta al reto impuesto por el desequilibrio en el conflicto, el cual daba a los países árabes la iniciativa estratégica capaz de inclinar el equilibrio de poder a su favor sin tener que recurrir a la fuerza. En este sentido, esta posición podría presentarse (como en realidad se hizo) en calidad de una estrategia esencialmente defensiva. En el nivel operativo implicaba, sin embargo, una disposición ofensiva que requería una superioridad militar capaz de otorgar, no sólo la capacidad de contener al enemigo, sino la posibilidad de derrotarlo.

Las diferentes concepciones con respecto a lo que era suficiente en el equilibrio militar de poder, origen de las diferencias entre Israel y Estados Unidos, es también una de las causas fundamentales de la inherente inestabilidad predominante antes de 1967 en Medio Oriente: Israel buscaba superioridad militar para contrarrestar la superioridad estratégica de los árabes, pero esta superioridad, una vez alcanzada, podría usarse para otros fines que no fueran disuasivos.¹¹⁰

De esta manera, no se podía llegar a un equilibrio de poder que permitiera a una parte defenderse de la otra sin que, al mismo tiempo, le diera una ventaja susceptible de ser usada con fines ofensivos (el dilema de seguridad).

5.1 Disuasión nuclear autónoma

La disuasión israelí ha estado acompañada, en ocasiones, por una capacidad nuclear. La noción de la “opción nuclear” fue materializada por Ben Gurión varios años antes de que Israel tuviera la posibilidad de fabricar un arma de este tipo.

La idea de una opción nuclear era consecuente con la premisa israelí de independencia. La capacidad nuclear proveía a Israel de un tipo de disuasión que podría suplir a la disuasión convencional en caso de un embargo militar al país. Así mismo, los

¹⁰⁹ Horowitz, *Op. cit.*, p.246.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 248.

líderes israelíes consideraban que la capacidad nuclear es una herramienta útil para disuadir al más agresivo e irresponsable de los países.

Shlomo Aronson explica como, aparte de las consideraciones estratégicas, la idea nuclear de Ben Gurión responde a factores históricos y personales. Dentro de su visión mesiánica, Ben Gurión se veía a sí mismo como el salvador del pueblo judío. Y como tal, haría todo lo posible por evitar que ocurriera otro Holocausto, o que surgiera un "Hitler árabe" (en palabras de Ben Gurión) capaz de unir a los Estados árabes antes de que Israel pudiera protegerse.¹¹¹ Así, de esta manera, Ben Gurión buscó, y encontró en Francia, un aliado que le ayudara en la construcción de su "opción nuclear".

Desde principios de los años sesenta, corría el rumor de que Israel era capaz de producir armas nucleares. El gobierno israelí nunca hizo un esfuerzo por negarla, pero se llegó al consenso dentro de los círculos de defensa que, a pesar de que Israel debía continuar con las investigaciones en este campo, no debía ser el primero en introducir explícitamente una opción nuclear en el Medio Oriente.

La racionalidad subyacente a esta política era simple: desarrollar este tipo de armas - o aceptar explícitamente la capacidad para producirlas- podría acarrear presiones políticas de las grandes potencias. Además, se temía que, en caso de aceptar que Israel estaba en proceso de construir una bomba, los gobiernos árabes lanzaran un ataque preventivo al reactor nuclear de Dimona, o bien, hicieran esfuerzos desesperados por adquirir sus propias armas nucleares.

Los decisores israelíes temían que el liderazgo árabe, al cual veían como irresponsable, pudiera utilizar un arma nuclear sin considerar los riesgos que implicaba, y que una carrera nuclear en la región no seguiría el patrón relativamente racional y responsable desarrollado entre las grandes potencias. Dada la diferente racionalidad en la zona, así como el fracaso poco frecuente de la disuasión convencional, el peligro era que,

¹¹¹ Shlomo Aronson, *The Politics and Strategy of Nuclear Weapons in the Middle East: Opacity, Theory and Reality, 1960-1991. An Israeli Perspective*, State University of New York Press, Albany, NY, 1992, p.19. Este libro es un excelente análisis de la política nuclear israelí: sus orígenes, sus objetivos, sus logros y sus implicaciones.

en un momento de debilidad, un dirigente árabe decidiera atacar y destruir a Israel de un solo golpe.¹¹²

No obstante, la ambigüedad en el discurso israelí, tenía la ventaja de mantener abierta la opción nuclear. En primer lugar, la opción debía mantenerse abierta en caso de que algún país árabe adquiriera armas nucleares. En segundo lugar, esta opción fortalecía la capacidad de negociación de Israel que, a cambio de un suministro adecuado de armas convencionales, prometería no producir armas nucleares.

Pero los líderes israelíes nunca prometieron nada, y hoy se sabe que, entre 1964 y 1966, la opción nuclear se convirtió en una realidad.¹¹³ Este hecho nos ayuda a comprobar, una vez más, la influencia de Ben Gurión en toda la élite política israelí, ya que para estos años, había dejado el gobierno en manos de aquellos que se oponían a la opción nuclear.

Sin embargo, a pesar del fortalecimiento de Israel, su poder de disuasión comenzó a debilitarse en mayo de 1967. ¿Por qué ocurrió esto? Parte de la explicación debe basarse en la incapacidad de los servicios de inteligencia egipcios para evaluar adecuadamente el poder efectivo de Israel.¹¹⁴ Pero aunado a esto se encuentra la seria desmoralización política y económica causada por la recesión económica combinada con el tímido liderazgo del Primer Ministro Levy Eshkol,¹¹⁵ mismo que fuera mal entendido por el gobierno egipcio al considerarlo un debilitamiento de la disposición israelí a defenderse e ir a la guerra de ser necesario. En este caso, el poder de disuasión se debilitó debido a factores políticos y sociales, pero no militares.

¹¹² Yigal Allon, *A Curtain of Sand*, Ha'Kibutz Ha'Meuchad, Tel Aviv, 1969, pp.400-402. Allon, junto con Golda Meir y Levy Eshkol, era uno de los principales opositores a la idea de que Israel introdujera un arma nuclear a su estrategia disuasiva.

¹¹³ Aronson, *Op. cit.*, pp.69-70. Existen varias versiones de cuándo ocurrió esto. Sin embargo, todas las fechas que señala Aronson están entre estos años.

¹¹⁴ Este es un buen ejemplo de la pérdida de credibilidad y debilitamiento del poder de disuasión cuando todo es tan secreto que el enemigo pierde la noción del poder real -y por lo tanto de disuasión- de un país.

¹¹⁵ Para una discusión de los antecedentes internos de la Guerra de los Seis Días, véase, Walter Laquer, *The Road to War*, Pelican Books, Londres, 1969.

6. El gran martillo israelí: uso limitado -y no tan limitado- de la fuerza en territorio enemigo

“Lo que necesitamos es un martillo... necesitamos sembrar martillos por todo Israel...un enorme martillo que destroce la espalda del enemigo”

Ben Gurión¹¹⁶

La mayoría de los analistas coinciden en que Israel tiene una estrategia defensiva que utiliza tácticas ofensivas.¹¹⁷ Esta estrategia se deriva, nuevamente, de circunstancias reales y de la imagen que los decisores israelíes tienen sobre la posición de Israel y sobre la posibilidad de llegar a una coexistencia pacífica.

Después de la Guerra de Independencia, las fronteras originales del plan de partición de la ONU se modificaron a favor de Israel. Israel ocupaba territorios árabes en la Franja de Gaza, en la Galilea Occidental, y en el centro de Palestina. (Véase Apéndice 2).

Sin embargo, estos territorios adicionales no solucionaban los problemas estratégicos de Israel, ni disminuían su inseguridad o la inestabilidad en la zona.¹¹⁸ Las fronteras seguían siendo resultado de acuerdos de armisticios militares y ceses al fuego, y no de verdaderos procesos políticos. Eran disfuncionales, en el sentido de no ser naturales,

¹¹⁶ En 1955 en el asentamiento *Patish Hammer* (en hebreo *Patish* significa martillo), después de que éste fue atacado por fedayines. Citado por Perlmutter, *Op. cit.*, p. 176.

¹¹⁷ Wald escribe que el pensamiento táctico es diferente al estratégico. En el nivel táctico, el objetivo es superar al enemigo en una batalla específica. Consecuentemente, el objetivo debe buscarse pragmáticamente, enfocándose en un evento definido. El pensamiento táctico llevará a tomar riesgos calculados basados en supuestos a corto plazo, por lo que, generalmente, en caso de ser exitoso, se obtendrán resultados de poca duración. Wald, *Op. cit.*, p. 13.

¹¹⁸ Saul Cohen dice que la complejidad de la disputa territorial entre Israel y los países árabes aumentó por el hecho de que casi todos los elementos que desempeñan un papel en los conflictos fronterizos están presentes en el caso árabe-israelí: 1) espacio estratégico; 2) espacio de aguas estratégicas (Estrecho de Tirán); 3) un país sin acceso al mar (Jordania); 4) minerales estratégicos; 5) escasez de recursos acuíferos; 6) demandas históricas; 7) corrientes de unificación racial, étnica y religiosa; 8) problemas de refugiados; 9) problemas domésticos de las partes implicadas que utilizan el conflicto como mecanismo unificador, y 10) intereses de las potencias en la zona. Saul Cohen, *The Geopolitics of Israel's Border Question*, Centro de Estudios Estratégicos Jaffe, Tel Aviv, 1986, pp. 22-24.

y era sumamente difícil defenderlas por su longitud y poca profundidad estratégica.¹¹⁹ (Véase Apéndices 3 y 4).

Para los decisores israelíes, esta situación, prevaleciente entre 1949 y 1967, era tan apremiante e importante como lo era su inferioridad cuantitativa tanto en hombres como en armas en relación a sus enemigos potenciales.¹²⁰ Y ante ésta, la élite política israelí decidió que era imposible adoptar una estrategia defensiva que absorbiera un ataque árabe.

En este contexto geográfico, los líderes israelíes ni *estaban* ni se *sentían* seguros.¹²¹ Pero además de la situación geográfica, las tácticas ofensivas eran también resultado de las percepciones que la élite política de Israel tenía sobre la posibilidad de llegar a una solución pacífica. La premisa central del “Ben Guriónismo” establece la creencia de que el conflicto árabe-israelí sólo puede solucionarse a largo plazo. En el corto plazo, los árabes son incapaces de aceptar la coexistencia pacífica. Por lo tanto, en el ínterin, Israel debe utilizar la fuerza; mostrar el puño y mostrarlo constante y eficazmente, para crear una imagen de invencibilidad capaz de convencer a los árabes de que la única salida es la negociación política.

Así, los formuladores de política israelí diseñaron una táctica ofensiva para cada uno de los retos y amenazas enfrentadas por Israel. Ante la carencia de profundidad estratégica, Israel intentaría, en caso de sentirse amenazado, trasladar el conflicto a territorio enemigo utilizando ataques preventivos. Frente a los ataques terroristas, Israel utilizaría represalias en contra de los Estados de donde provinieran los ataques. Debido a su inferioridad demográfica y lo que esto implica para la economía del país, Israel no toleraría situaciones de alta tensión con grandes movilizaciones durante largos períodos, e intentaría

¹¹⁹ “Una frontera es una línea territorial que indica los límites de un Estado. El reconocimiento internacional convierte a ésta en una frontera política. Los Estados generalmente aspiran a la coincidencia de su frontera política con su frontera natural y con su frontera de seguridad.” Center for Strategic Studies, *Op. cit.*, p.ii.

¹²⁰ Dan Horowitz dice que fue la ausencia de fronteras seguras lo que dio forma al pensamiento estratégico de Israel antes de 1967. Dan Horowitz, *Israel's Concept of Defensible Borders*, Universidad Hebrea de Jerusalén, Jerusalem Papers on Peace Problems, núm.16, 1975, p.5.

¹²¹ Un ejemplo, que parece exagerado, pero significativo, es que en varias ocasiones los líderes israelíes se referían a estas fronteras como las “fronteras de Auschwitz”.

desencadenar el conflicto siempre que esto ocurriera, tratando de lograr sus objetivos¹²² en el menor lapso posible para no dañar a la economía de manera irreversible.

La estrategia de trasladar el conflicto a territorio enemigo y se convirtió en una ley de hierro de la doctrina militar israelí desde los primeros años.

No podemos crear un plan de defensa basado en pelear en nuestro propio territorio; esto significa, por supuesto, que tenemos que trasladar la guerra a territorio enemigo. Si esta conclusión es correcta, entonces debe cambiar toda nuestra estrategia de planeación sobre la estructura del ejército y el entrenamiento de nuestros hombres. Debemos concentrarnos en una alta movilidad que nos permita atacar al enemigo en su territorio. Si somos atacados debemos defendernos en donde somos atacados, pero tenemos que atacar en el punto que creamos más conveniente.¹²³

Yadin fue el gran organizador de las FDI y completó la preparación defensiva del país. En cambio, el período bajo Moshe Dayán como Jefe del Estado Mayor, fue uno de mayor acción, de mejora de la capacidad ofensiva de las FDI, y de establecimiento de nuevos parámetros militares para la acción.

Fue también una época de mayor infiltración por parte de los árabes de los países vecinos a territorio israelí. Esto no fue accidental. En esta etapa, los países árabes vecinos, conscientes de que no estaban preparados para lanzar un ataque convencional, tomaron la iniciativa y decidieron minar el desarrollo de Israel para frustrar su vida interna cotidiana de manera gradual y poco sistemática.¹²⁴

Para alcanzar esta meta, las tácticas árabes estaban diseñadas para causar el mayor daño posible manteniendo el nivel de violencia lo suficientemente bajo a fin de evitar que Israel decidiera poner en práctica una guerra preventiva, en donde tuviera la ventaja. Esta estrategia trajo serios problemas al Gobierno israelí y a las FDI -cómo prevenir y contener esta quasi-guerra; qué contra-estrategia adoptar, y cómo explicar sus respuestas al mundo. La principal dificultad reside en que, a pesar del efecto acumulativo de las acciones árabes, cada acto era por sí mismo demasiado pequeño para justificar una represalia masiva. El

¹²² Uno de los problemas con esta táctica es el poco margen de flexibilidad para dar una respuesta. Una vez movilizadas las reservas del país, Israel no podía aceptar objetivos limitados. Si ya se había hecho el gasto, el objetivo tenía que ser la destrucción total de las fuerzas enemigas.

¹²³ Yigael Yadin, "En Aquellos Días en este Tiempo", en *Maarachot*, núm. 33, 1959, pp.39-40. (Hebreo). Yadin fue el primer Jefe del Estado Mayor de las FDI.

¹²⁴ Ben Gurión, *Israel- A Personal History*, Funk and Wagnalls, Nueva York, pp.460-497.

Gobierno israelí veía estas acciones como un patrón y no como acciones esporádicas aisladas, y responsabilizaba a los gobiernos árabes.¹²⁵

Conforme aumentó el número de incidentes, el Gobierno de Israel decidió responder con represalias y, con el tiempo, estos ataques terroristas llevaron a la Campaña del Sinaí.

Según Handel, durante esta etapa pueden distinguirse tres períodos en el desarrollo de las represalias. A lo largo del primer período (1950-1954), se usaron grupos muy pequeños que actuaban con un patrón similar al de los grupos árabes. Esta estrategia fracasó y se adoptó un nuevo mecanismo reflejado en el segundo período que comenzó en febrero de 1955, con el asalto en Gaza donde se utilizó, por primera vez, a unidades militares más grandes, y que culminó con el asalto a Kalkiliah (10-11 de octubre de 1956). Estos asaltos, a diferencia de aquellos realizados durante el primer período, estaban dirigidos exclusivamente contra instalaciones militares y en ellos se empleaba únicamente a la infantería. La Campaña del Sinaí podría considerarse como el tercer período de esta etapa y como una gran represalia después de que las pequeñas no pudieron detener los ataques de los fedayines provenientes de territorio egipcio.¹²⁶

El propósito de esta política era mostrar a los árabes que aunque Israel era incapaz de defender a cada poblado cercano a una frontera, el país responsable por este ataque no saldría impune. Así, cuando una fuerza israelí actuaba dentro de territorio árabe sin que el ejército local pudiera rechazarla, el fracaso militar árabe quedaba abiertamente demostrado, por lo que, en lugar de elevar el prestigio interno de los regímenes árabes, el resultado final de los ataques de los fedayines era un debilitamiento de la confianza popular en las fuerzas armadas de su país.¹²⁷

La élite política israelí adoptó así una política de intensificación con el fin de restar intensidad al conflicto, convenciendo a los gobiernos árabes de que sus ejércitos no eran lo suficientemente poderosos como para prevenir los contraataques israelíes. Tal estrategia pudo haber sido exitosa con el tiempo, pero entretanto los asaltos árabes, especialmente los egipcios, continuaron y los acontecimientos internacionales alrededor del Canal de Suez así

¹²⁵ *Ibid.*, p. 473

¹²⁶ Handel, *Op. cit.*, pp.22-23

¹²⁷ Moshe Dayán, *Diary of the Sinai Campaign*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, pp.8-9.

como las reacciones francesas e inglesas abrieron, por primera vez, la opción de una acción preventiva a gran escala. Esta oportunidad surgió en un momento en el que las represalias israelíes pasaban por una situación difícil. Los gobiernos árabes comenzaron a entender los principios tácticos y estratégicos implicados y ya no eran tomados por sorpresa. Así, a pesar de que el ejército israelí nunca falló en alcanzar su objetivo, el precio de lograrlo se incrementó, y comenzaron a cuestionarse los métodos tácticos aplicados en las represalias.

Existía el acuerdo general de que el sistema debía revisarse. Expresé la visión de que no podíamos continuar en una situación de no-guerra no-paz, y que debíamos obligar a nuestros vecinos árabes a escoger entre detener los ataques terroristas o enfrentar una guerra a gran escala. Para hacer esto, teníamos dos opciones. Una era lanzar nuestras represalias durante el día utilizando tanques y aviones. La otra era cruzar la frontera, tomar posiciones clave en territorio enemigo y condicionar nuestro retiro a la culminación del terror árabe. Quedaba claro que habíamos llegado al final del capítulo de las represalias nocturnas.¹²⁸

Además de que las represalias se volvieron demasiado pasivas, reactivas, y predecibles, existían otros obstáculos en la utilización de éstas con fines disuasivos. En primer lugar, el problema con las represalias era -y es- que aunque tuvieran un efecto disuasivo, éste usualmente no duraba mucho tiempo y tenían que repetirse rápidamente. Los efectos duraban unos cuantos días o, en el mejor de los casos, unas cuantas semanas. Sólo si consideramos la Campaña del Sinaí como una gran represalia, podemos decir que el efecto duró un tiempo considerable: a la Campaña del Sinaí siguió más de una década de paz en la frontera con Egipto y casi diez años en la frontera con Jordania.¹²⁹

En segundo lugar, está el problema de la percepción. Parte de la idea detrás de las represalias es usarlas como señales para los gobiernos árabes (por ejemplo, “No nos presionen demasiado o tendremos que usar la fuerza en contra de nuestra voluntad”; “tenemos suficiente poder de disuasión”). Comúnmente, los gobiernos árabes entendían lo que más les convenía, o simplemente mal entendían los mensajes al ver las represalias

¹²⁸ Ibid., pp.56-57. La adopción de la primera alternativa -las represalias diurnas en las que participaba todo el ejército y no sólo grupos de infantería- llevó a la Campaña del Sinaí.

¹²⁹ Handel, *Op. cit.*, pp.24-25.

israelíes como una señal de debilidad o frustración del gobierno israelí, o bien, como indicadores del éxito de sus ataques.¹³⁰

III) CONCLUSIONES

Durante los primeros años de su existencia, Israel intentó, a toda costa, sobrevivir en un contexto conflictivo carente de normas claras e institucionalizadas. En estos años, Israel tendría que encontrar la forma de subsistir en un mundo y en una región caracterizadas por enfrentamientos constantes entre dos bloques (en el nivel global, Estados Unidos y la Unión Soviética; y en el nivel regional, Israel y sus vecinos árabes), sin que existiera ninguna autoridad capaz de disminuir las tensiones.

En el nivel global, los decisores israelíes trataron de mantener cierta neutralidad durante los primeros años. Pero conforme las grandes potencias comenzaron a trasladar sus propios conflictos a sus zonas de influencia, y los políticos israelíes perdían toda confianza en encontrar una solución al conflicto, acabaron por adoptar una política pro-estadounidense.

Sin embargo, aunque esta posición reconocía la importancia de los Estados Unidos para Israel, no significaba la subordinación de sus necesidades de seguridad ante ningún bloque u organismo internacional. La seguridad nacional permanecería en la cúspide de la escala de prioridades, y los formuladores de política sabían que, para mantenerla, Israel dependía solamente de los recursos que tuviera a su disposición.¹³¹

En el nivel regional, Israel enfrentaba una guerra latente en contra de todos sus vecinos, que se negaban a aceptar lo que los líderes israelíes veían como sus intereses legítimos: seguridad dentro de sus fronteras, soberanía, reconocimiento, y derecho a existir en paz.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Horowitz dice que esta "auto-suficiencia" es una posibilidad creíble sólo en el estrecho contexto del conflicto árabe-israelí: "el concepto de seguridad israelí asumió un cierto grado de autonomía para el círculo de relaciones árabe-israelíes. la presencia potencial, y a veces de facto, de las superpotencias, se percibió como parte del sistema de fuerzas políticas que imponía límites a la posibilidad de utilizar la fuerza, pero no como punto de partida para determinar movimientos en la estrategia israelí". Horowitz, "The Israeli...", p. 258

Ante esta situación, los decisores consideraron que el ejercicio del poder era el único medio capaz proteger estos intereses. Cualquier consideración moral carecía de importancia si lo que estaba en juego era la seguridad misma del Estado.

Así durante este período, la élite política israelí mantendría una visión pesimista de las relaciones internacionales, en la que su supervivencia estaba siempre en peligro.

Esta visión pesimista se reforzó tanto por el aislamiento de Israel y la constante beligerancia árabe, como por el hecho que, en estos años, la política interna de Israel estuvo dominada por un sólo partido político (Mapai), encabezado por un sólo hombre (Ben Gurión), y apoyado por una sola generación (aquella que sobrevivió el Holocausto).

Las amenazas provenientes de exterior erosionaron las diferencias entre las fuerzas internas de Israel, debilitando considerablemente su sistema de pesos y contrapesos. Al no existir una lucha real de poder y una opinión pública que presionara para adoptar rumbos distintos, el partido de gobierno, y particularmente el Primer Ministro, gozaron de una autoridad sin límites al momento de formular la política.

El éxito de Ben Gurión durante este período, se debió a distintos factores. En primer lugar, el contexto externo otorgaba las justificaciones necesarias para sustentar sus visiones pesimistas. A fin de cuentas, la imagen que tenía sobre las relaciones internacionales y el conflicto en Medio Oriente, no era muy distinta a la realidad estratégica.

En segundo lugar, el discurso de Ben Gurión reivindicaba valores que los judíos habían perdido desde muchos años atrás, pero sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. La independencia, la autodeterminación, la soberanía y la capacidad de los judíos para dirigir su propio destino -incluso mediante la fuerza-, eran términos que cautivaban la atención y motivación de un pueblo deprimido y desgastado.

Por último, Ben Gurión tenía una gran capacidad para adaptar sus ideas a lo que ocurría en su entorno. Fue este pragmatismo el que lo llevó a aceptar el Plan de Partición, a pesar de que esto iba en contra de muchos de sus ideales sionistas, y fue este mismo pragmatismo el que, por momentos, parecía darle una imagen contradictoria: independencia, pero aceptando la dependencia frente a Estados Unidos; menosprecio a la ONU, pero manteniendo la búsqueda de aliados en el Tercer Mundo para que le dieran votos en la Asamblea General.

El pragmatismo de Ben Gurión, sin embargo, no era la única fuente de contradicciones en la política exterior y de seguridad de Israel. Dentro del propio Mapai existieron, de vez en cuando, voces de rechazo a ciertas políticas. El mejor ejemplo fue Moshe Sharett, Ministro de Relaciones Exteriores entre 1948 y 1956, quien, en algunos aspectos, tenía ideas totalmente distintas a las de Ben Gurión. Sharett fue el idealista, el cauteloso y el diplomático que por momentos intentó -con éxito- dar un rumbo distinto a procesos como las relaciones con los países árabes, el uso de la fuerza y el papel de la ONU en las relaciones internacionales. Sin embargo, Sharett y Ben Gurión compartían muchas otras perspectivas.

La pregunta que podría formularse contrafácticamente es ¿cómo hubiera sido durante este período el CSN de Israel sin Ben Gurión? La respuesta es: no muy distinta. Fueron los factores externos: amenazas constantes, inferioridad demográfica con respecto a sus vecinos, carencia de profundidad estratégica, falta de reconocimiento a su derecho de existir, incursiones constantes por parte de las superpotencias, los que más impacto tuvieron sobre los decisores que dieron forma al CSN de Israel entre 1948 y 1967.

Dentro de la estrategia política israelí existían varios objetivos nacionales. Gran parte de estos se lograron: Israel fue reconocido por las grandes potencias; fue admitido dentro de la ONU; estableció importantes alianzas *de facto*; amplió sus lazos diplomáticos, y, lo más importante desde su propia perspectiva de interés nacional, sobrevivió al conflicto.

Sin embargo, aunque importantes, estos logros estuvieron siempre empañados por el principal fracaso de la estrategia israelí: lograr la paz.

Y aunque la ausencia de paz respondió, en gran medida, a la intransigencia árabe, lo cierto es que los líderes israelíes hicieron poco por disminuir la barrera psicológica que separaba a árabes e israelíes. Al respecto, Thomas Friedman escribe lo siguiente:

La revolución sionista fue diseñada para liberar a los judíos de la vieja mentalidad del ghetto [...] Buscó hacer esto creando un ciudadano judío, un gobierno judío, un ejército judío, un gabinete judío, un presidente judío, y reviviendo el idioma hebreo. La tragedia y la ironía de la revolución sionista es que, aunque creó todos estos instrumentos e instituciones de las cenizas del Holocausto, fracasó en su intento por erradicar la imagen colectiva del judío como víctima [...] Por ello, a pesar de que Israel tiene uno de los ejércitos más poderosos y avanzados del mundo, el liderazgo israelí encuentra casi imposible imaginarse soluciones con las que puedan utilizar su aplastante

poder para dar forma a nuevas opciones [...] Se siguen viendo a ellos mismos como gente que reacciona a la historia, en lugar de crearla.¹³²

Al tiempo que denigraban continuamente a la ONU, los líderes israelíes se concentraron demasiado en la búsqueda de herramientas que les permitieran sobrevivir un conflicto que consideraban como “dado”. Al hacerlo, demostraron poca imaginación al momento de proponer soluciones al conflicto mismo. La sola enunciación de un deseo de paz no es suficiente para llegar a ésta. Años después, sería un dirigente árabe, Anwar al-Sadat, quien pondría el ejemplo imaginativo.

El concepto de seguridad israelí presenta varias premisas básicas durante este período:

- *Independencia.* La creación del Estado de Israel se dio -según Ben Gurión- gracias al esfuerzo del pueblo judío, por lo que su supervivencia depende sólo de éste. Se pone énfasis en el interés autónomo de Israel como el marco apropiado para la toma de decisiones a la luz de la política exterior y de la defensa nacional. El interés nacional - sobrevivir- está por encima de la legitimidad internacional.
- *Dependencia.* Los líderes israelíes reconocen que el Medio Oriente está sujeto a las restricciones provenientes del sistema internacional. En términos más específicos, Israel depende de las superpotencias para lograr muchos de sus objetivos. Al mismo tiempo, los formuladores de política israelíes están conscientes del peso diplomático que tiene la comunidad internacional, sobre todo al tomar en cuenta su aislamiento regional.
- *Conflicto “dado” y guerra latente.* Los líderes israelíes consideran que, por lo menos en el corto plazo, no existe solución al conflicto árabe-israelí. Describen la situación como una de guerra latente, en la que existe la posibilidad permanente de una rápida transición de una casi guerra a hostilidades formales.
- *Capacidad de movilización permanente y guerras breves.* Al terminar la Guerra de Independencia, se introduce un sistema de reservas para solucionar la inferioridad demográfica, para responder a las restricciones económicas, y para hacer frente al peligro de que estalle un enfrentamiento en cualquier momento. La solución tiene una importante desventaja: en caso de guerra, toda la economía del país se estanca debido a que la

¹³² Thomas Friedman, *From Beirut to Jerusalem*, Harper Collins, Londres, 1990, p. 273.

población económicamente activa está en el frente. De aquí se deriva otra premisa: toda guerra debe durar el menor tiempo posible para no dañar irreversiblemente la economía del país.

- *Estrategia defensiva basada en la disuasión.* Durante esta época, la élite política incorpora la disuasión a su lenguaje estratégico. Esta disuasión, por momentos acompañada de capacidad nuclear, incluye también un sistema de *casi belli* que sirve como señal de que la disuasión está fallando.

- *Uso limitado -y no tan limitado- de la fuerza en territorio enemigo.* Ante los ataques terroristas de principios de los cincuentas, los decisores israelí introducen el término "Operaciones Militares en Tiempos de Paz". Estas operaciones se fueron ampliando hasta tomar forma de represalias y constituirse en una herramienta de política exterior. Cuando la disuasión falla, Israel utiliza "ataques preventivos". Así, la doctrina israelí se constituye en una defensiva, pero que utiliza tácticas ofensivas para lograr sus objetivos de defensa. Esto se debe, principalmente, a la carencia de profundidad estratégica, que hace imposible la defensa del Estado con medios defensivos (i.e. absorber un ataque, para después repelerlo). Es necesario trasladar el conflicto a territorio enemigo, lejos de los centros de población.

- *Interacción estratégica con las superpotencias.* Los formuladores de política israelíes están conscientes de que el Medio Oriente está sujeto a las intervenciones de las superpotencias. Esto tiene varias consecuencias: a) antes de lanzar un ataque, Israel debe buscar el apoyo de una superpotencia; b) antes de cualquier acción militar, Israel debe esperar a que exista una situación internacional adecuada. Esto es, esperar la situación que más apoyo le brinde y que, al mismo tiempo, más libertad de acción le permita (en 1956, por ejemplo, el apoyo vino de los franceses e ingleses, mientras que la libertad de acción provino de las preocupaciones soviéticas en la revuelta húngara); c) Israel debe evitar al máximo posibles enfrentamientos militares con fuerzas no-árabes, particularmente con alguna superpotencia, y d) en una guerra, Israel debe lograr sus objetivos militares en el plazo más corto, antes de que las superpotencias intervengan en el conflicto y disminuyan su libertad de acción. Para esto, Israel necesita no sólo de capacidad *defensiva*, sino de capacidad *decisiva*, y no puede

absorber un ataque enemigo, ya que las potencias podrían intervenir antes de que Israel pudiera recuperar su territorio.

•*Equilibrio de fuerzas.* Los políticos israelíes consideran que la calidad militar por sí sola no es suficiente para contrarrestar la cantidad. Por ello a lo largo de estos años buscan crear un equilibrio de poder en relación con sus vecinos.¹³³

•*Movilidad.* En cuestión de armas, las FDI otorgaron prioridad a armas con alto grado de movilidad, y ante las dificultades para obtener armamento, intentaron -con éxito- modificar las armas conseguidas para adaptarlas a sus necesidades y restricciones.

¹³³ Entre 1950 y 1966, Israel destinó, en promedio, 9% de su PNB a la defensa. Este porcentaje es sólo inferior al de la Unión Soviética durante el mismo período. A pesar de que el PNB creció 10% en este período anualmente, el porcentaje destinado a la defensa permaneció intacto, lo que significó un aumento en el gasto de defensa de 80 millones de dólares en 1950, a 460 millones en 1966. Safran, *Op. cit.*, p.228.

CAPÍTULO III LOS AÑOS PANTANOSOS (1967-1991)

En el capítulo anterior, argumenté que para el período comprendido entre 1948 y 1967, fueron los factores externos los que más impactaron en la élite política israelí al momento de dar forma al CSN de Israel. Las amenazas y los estímulos se encontraban fuera del país, mientras que en el interior existía un consenso casi unánime en materia de política exterior y seguridad nacional.

El período que a continuación estudio, difiere del anterior en varios aspectos. En primer lugar, algunos de los retos que influyeron en los decisores israelíes en la conformación del CSN antes de 1967, cambiaron radicalmente a partir de ese año. Por primera vez en su historia, Israel contaba con cierta profundidad estratégica que obligaba a sus líderes a revisar los conceptos de seguridad. Los ataques preventivos y el traslado del conflicto a territorio enemigo, podían ahora suplirse con una estrategia que mezclara la defensa territorial, la absorción de un primer ataque enemigo y el contra-ataque. Surge entonces un término que dominaría el lenguaje estratégico y el debate político en Israel a partir de 1967: “fronteras defendibles”. (Véase Apéndice 5)

El segundo cambio importante es el fin del sentimiento de invencibilidad creado por las victorias militares anteriores. Durante este período, Israel sufrió dos importantes reveses que modificaron varias concepciones de sus líderes. Asimismo los decisores israelíes enfrentaron la dificultad de traducir victorias militares en triunfos políticos.¹³⁴ En cambio, sus contrapartes árabes -particularmente los egipcios- modificaron sus estrategias para hacerlas más exitosas sobre todo en el campo político.

La tercera diferencia importante es el debilitamiento del supuesto que entiende al conflicto árabe-israelí como “dado”; como uno que no tiene solución y que, por lo tanto, la única interacción entre sus actores ocurre mediante el uso de la fuerza. Los Tratados de Campo David con Egipto -el más poderoso de los enemigos de Israel- abrió una nueva puerta para la solución del conflicto: la paz.

¹³⁴ Wald, *Op. cit.*, p.9

La cuarta variante tiene que ver con los estímulos provenientes del interior del país. La nueva generación de líderes israelíes encontró una sociedad desgastada, dividida y más activa que en los años anteriores. El consenso en materia de política exterior y seguridad nacional era cosa del pasado, y esto se reflejó tanto en la lucha interna por el poder, como en el número de organizaciones civiles con posiciones encontradas entre estas y diferentes a las de los gobiernos en turno.

La última de las diferencias también tiene que ver con los factores internos. La ocupación de territorios poblados predominantemente por palestinos, produjo, además de un debate ideológico sobre las características democráticas y judías de Israel, una nueva fuente de amenazas.¹³⁵

Los filtros también cambiaron. El Partido Laborista de Israel (resultado de una alianza en la que dominaron los miembros de Mapai) gobernó -nuevamente en coalición- hasta 1977. Pero las coaliciones ya no se formaban con los mismos principios de antes. Lograrlas ya no significaba sólo ceder en asuntos de política interna, sino que también era necesario encontrar un punto medio entre las distintas posiciones en política exterior.

Además, en esta época, ocurre, por primera vez, un cambio en el liderazgo. El laborismo pierde la mayoría en el *Knesset*, y los escaños perdidos son ocupados por la derecha israelí encabezada por el Likud. La ideología sionista de Ben Gurion y sus discípulos fue reemplazada por la de Jabotinski conocida como "revisionismo sionista".

Todos estos factores obligan a hacer una nueva revisión de los estímulos y procesos estudiados en el capítulo anterior para el período comprendido entre 1967 y 1991. Un período en el que los estímulos internos se equiparan a los externos en la influencia sobre los decisores israelíes en el proceso de formación del CSN.

¹³⁵ Para una descripción del cambio de compromisos militares de Israel, véase, Stuart Cohen, "Changing Emphases in Israel's Military Commitments, 1981-1991: Causes and Consequences", en *The Journal of Strategic Studies*, vol. 15, núm. 3, 1992, pp. 330-350. Cohen hace un análisis de los compromisos militares intra-fronteras entre las páginas 332 y 338.

I) LOS ESTÍMULOS

A) FACTORES EXTERNOS

A diferencia del capítulo anterior, en este capítulo decidí unir los factores externos (contexto global y contexto regional) en un sólo apartado. Lo cual se justifica porque, durante estos años, ocurrieron pocos cambios a nivel global. La mayoría de los estímulos que influyeron en los decisores vinieron del contexto regional. Así, sólo cuando lo amerite, mencionaré algunos acontecimientos ocurridos en el contexto global.

La Guerra de los Seis Días cambió radicalmente la situación estratégica de Israel. Al final de ésta, Israel controlaba el desierto del Sinaí, el margen occidental del río Jordán, toda Jerusalén, y las Alturas del Golán.

Con los Territorios Ocupados, los decisores israelíes sentían que tenían nuevas “armas” para negociar con sus vecinos. Sería Israel, pensaban los políticos israelíes, el que dictara el tiempo y las condiciones de las negociaciones. Pero, en caso de que los países árabes no estuvieran dispuestos a negociar, Israel permanecería tranquilo con los logros de la guerra.

Nuevamente, las superpotencias y la ONU pudieron hacer poco, antes y durante la guerra. Estados Unidos y la Unión Soviética se limitaron a advertirse mutuamente de no participar directamente en el conflicto. Sin embargo, tanto Washington como Moscú, sabían que estas pequeñas y localizadas guerras podrían expandirse hasta el punto de verse envueltos ellos mismos. Ambos intentaban defender los intereses de sus clientes, pero ninguno de los dos estaba dispuesto a defenderlos a tal grado que significara un enfrentamiento directo entre ellos. Las guerras en Medio Oriente eran aceptadas siempre y cuando en éstas sólo lucharan actores locales.

Mientras tanto, los países árabes sentían que la única forma con la que podían responder a su humillación, era mediante la venganza. Ningún líder árabe mostró el coraje o el deseo de intercambiar la nueva situación política y militar por un movimiento diplomático. Así, en agosto de 1967, los líderes árabes se reunieron en Jartum y acordaron los cuatro “no”: no negociaciones con Israel; no paz con Israel; no reconocimiento de Israel; y no negociación sobre el territorio palestino.

Ante la intransigencia de las partes, Estados Unidos y la Unión Soviética buscaron usar a las Naciones Unidas para lograr un acuerdo aceptable. El resultado, en noviembre de 1967, fue la Resolución 242 de la ONU. En pocas palabras, la Resolución 242 critica las conquistas israelíes, pero reconoce el derecho del Estado de Israel a vivir seguro. Llama a Israel a regresar los Territorios Ocupados en el conflicto y estipula que es necesario resolver el problema de los refugiados palestinos.¹³⁶

Los seis años que van de 1967 a 1973, se caracterizaron por importantes ataques terroristas realizados por las facciones radicales del movimiento palestino (como el Frente Popular para la Liberación de Palestina o la organización Septiembre Negro), en respuesta a represalias tomadas por el ejército israelí -sobre todo en contra de Jordania-, y por una guerra de desgaste entre Israel y Egipto (1969-1970).

En septiembre de 1970, el Rey Hussein de Jordania sobrevivió un segundo intento de homicidio en menos de cuatro meses. Los agresores eran refugiados palestinos molestos con la política moderada de Jordania hacia Israel, y que intentaban, entre otras cosas, obtener apoyo para los movimientos nacionalistas palestinos dentro de Jordania.

Frente a esta situación, que ponía en peligro al propio gobierno jordano, El Rey Hussein decidió tomar impresionantes represalias en contra de los refugiados palestinos. La masacres resultantes se conocen como "Septiembre Negro", y dieron también el nombre a una nueva organización radical palestina, que en los próximos años llevaría a cabo importantes ataques terroristas.¹³⁷

Los ataques terroristas incrementaron las tensiones entre Israel y sus vecinos árabes, pero tuvieron poco que ver con el próximo enfrentamiento formal entre éstos: la Guerra de Yom Kippur (octubre de 1973). Esta guerra reflejó más las necesidades egipcias que las tensiones existentes creadas por los terroristas.

¹³⁶ Esta cláusula molestaba profundamente a los palestinos, quienes rehusaban a ser etiquetados como un simple problema de refugiados y no como un movimiento nacional. La Resolución, junto con el fracaso árabe, reforzaron nuevamente el sentimiento palestino de ser ellos quienes tendrían que encontrar la solución a sus problemas. Pero el liderazgo palestino reaccionó lentamente ante la nueva situación, en la que, debido a las conquistas israelíes de Gaza y la Rivera Occidental del Jordán, 1 millón 200 mil palestinos vivían bajo la ocupación israelí. Esta lentitud fue la que permitió que, en 1969, el líder de *al-Fatah*, Yasser Arafat, se convirtiera en la nueva cabeza de toda la OLP.

¹³⁷ Los secuestros de varias aeronaves comerciales, el asesinato del Primer Ministro Jordano Tal (1971), y el homicidio de once atletas israelíes durante las Olimpiadas en Munich (1972), son algunos ejemplos de estas acciones.

Nasser murió después de la Guerra de Desgaste. Su sucesor, Anwar el-Sadat, no tenía el prestigio ni la estatura política de Nasser, pero demostró una mayor destreza al momento de negociar con los soviéticos, que habían abandonado a los árabes después de 1967, ya que sus intereses se concentraban ahora en lograr cierta distensión con Estados Unidos.

De alguna manera, Sadat debía terminar con el *status quo* prevaleciente. El gobierno israelí, después de la abrumadora victoria de 1967, se sentía por demás seguro dentro de las nuevas fronteras. Su discurso había cambiado, y ahora parecía no tener prisa por negociar. Estados Unidos estaba concentrado en la política de distensión con la Unión Soviética, en la Guerra de Vietnam y en el escándalo Watergate.

Al igual que los palestinos, Sadat sentía que debía llamar la atención de la comunidad internacional, y recordarle que aún existía un problema sin resolver en Medio Oriente.

Sadat tenía también motivos económicos. El *impasse* bélico obligaba a mantener las tropas movilizadas permanentemente. La economía egipcia se había estancado desde 1967, y una victoria sobre Israel, aunque fuera moderada, ayudaría, por lo menos, a reabrir el Canal de Suez.

Desde esta perspectiva, una guerra con Israel parecía ser el camino óptimo de acuerdo con los intereses egipcios. Así, el 6 de octubre de 1973, los países árabes utilizaron la estrategia predilecta de Israel: el ataque sorpresa.

La guerra trajo importantes consecuencias. Instituciones israelíes como el Mossad¹³⁸ o el gabinete político, perdieron la confianza de la sociedad que tuvieron desde 1948. Sin embargo, a pesar de los éxitos árabes en las primeras fases de la guerra, Israel nunca estuvo en peligro de ser derrotado. El número de bajas israelíes fue mayor que en 1967, pero aún así fueron menores que las sufridas por los árabes. Israel pudo contratacar efectivamente y, en todo caso, era poco probable que Estados Unidos dejara que Egipto se acercara a los centros de población israelí. Esto lo sabía Sadat, quien pudo haber avanzado más, pero sabía que Estados Unidos lo detendría, y además estaba consciente de que Israel tenía una capacidad nuclear que podría utilizar en caso de sentirse acorralado.

¹³⁸ Servicio de inteligencia israelí.

Los países árabes no lograron sus objetivos militares, aunque sí alcanzaron los políticos. La guerra terminó con el *status quo ante*. Israel estaba más dispuesto a negociar, y la comunidad internacional volvió a poner atención en Medio Oriente. De hecho, en gran medida, los Tratados de Paz de Campo David fueron una secuela de la Guerra de Yom Kippur.

Para los países árabes, la guerra significó un cambio en el balance de poder en Medio Oriente. Los árabes siempre estuvieron conscientes de que su potencial en términos de población, tamaño y recursos naturales (léase petróleo) era mayor que el señalado por su desempeño. Sin embargo, nunca pudieron ponerse de acuerdo y coordinar sus estrategias. Sadat, con la guerra, modificó esta actitud. Una nueva actitud que además contaba con un arma poderosa frente a la comunidad internacional: el petróleo

Para los israelíes, la guerra de 1973 fue como un terremoto; afectó al país en todos aspectos. Por primera vez, los ejércitos árabes sacudieron la filosofía israelí sobre seguridad nacional (particularmente lo que respecta a fronteras seguras y defendibles).

Asimismo, esta guerra, contrariamente a lo ocurrido con la de 1967, dañó severamente la economía de Israel. Los niveles de vida bajaron drásticamente e Israel se volvió mucho más dependiente de la ayuda proveniente de Estados Unidos.

En este contexto, Sadat utilizó la guerra para encabezar un movimiento árabe que intentó poner fin al conflicto entre árabes e israelíes.¹³⁹ Pero al intentarlo, Sadat olvidó las diferencias entre Egipto y el resto de los países árabes respecto a sus compromisos con la destrucción de Israel o el establecimiento de un Estado palestino.¹⁴⁰ Y fueron justamente estos puntos los que destruyeron el recién formado consenso árabe, y obligaron a Egipto a caminar sólo rumbo a la paz con Israel.

¹³⁹ Reich considera que la iniciativa de Sadat alteró la habilidad de Israel para evitar posiciones políticas específicas y detalladas. Bernard Reich, *cap. cit.*, p. 10.

¹⁴⁰ Aunque Egipto tenía el resurgimiento del fundamentalismo islámico, en el país no existían grupos que simpatizaran con este movimiento como ocurría en Siria, Líbano o Jordania. Al mismo tiempo, debido a su pasado y herencia cultural, Egipto se veía a sí mismo como una entidad separada de la identidad islámica y del "Arabismo" del resto de los países árabes. Jerusalén no tenía para Egipto el mismo peso emocional que para los otros países islámicos, como tampoco lo tenía el establecimiento de un Estado palestino independiente. Michael Mandelbaum considera que Sadat pudo firmar la paz con Israel porque necesitaba menos legitimidad conferida por el pan-arabismo de la que habrían requerido otros Estados árabes. Véase, Michael Mandelbaum, "Israel's Security Dilemma", en *Orbis*, vol. 32, núm. 3, 1988, pp. 358-359.

En 1976 y 1977, ocurrieron cambios importantes en los gobiernos de Estados Unidos e Israel, respectivamente. Jimmy Carter decidió recuperar los logros de Kissinger en el campo de la paz, mientras que Menachem Begin, a pesar de sus posiciones radicales dignas del Likud, poco pudo hacer para revertir la tendencia que Sadat y Kissinger habían desencadenado, y pudo hacer menos aún ante las amenazas estadounidenses de cortar toda ayuda a Israel.

Así, después de la histórica visita de Sadat a Israel en noviembre de 1977, Israel y Egipto firmaron un importante, pero ambiguo tratado de paz, donde lo único que quedaba claro era aquello que Sadat y Begin querían poner en claro. Estos tratados trajeron beneficios sólo para las partes firmantes. No se extendieron a Siria o Jordania, que se mantuvieron en estado de guerra contra Israel. El carácter final de los territorios ocupados, y el problema palestino, tendrían que esperar mejores tiempos.

Que los tratados de Campo David no fueran una solución final a los problemas de Medio Oriente, quedó claro incluso antes de la retirada total de Israel del Sinaí en abril de 1982. En julio de 1980, el *Knesset* aprobó una ley que proclamaba a Jerusalén ciudad indivisible y capital permanente del Estado de Israel. En este mismo contexto, en diciembre de 1980, Israel se anexó las Alturas del Golán arrebatadas a Siria en 1967.

Hasta entonces, el papel de Líbano en el conflicto de Medio Oriente había sido muy pequeño. Salvo ataques terroristas palestinos provenientes de los campos de refugiados al sur de este país, y las represalias de Israel en misma zona, Líbano siempre desempeñó un papel secundario en el conflicto árabe-israelí.

En 1975, estalló la guerra civil libanesa. Un año más tarde, tropas sirias entraron a Beirut. El objetivo del gobernante sirio, Assad, era mantener debilitado y subordinado a Líbano y a los palestinos, quienes parecían obtener cada vez más fuerza.

En 1977, sirios, libaneses y la OLP llegaron a un acuerdo que posiblemente traería paz y estabilidad al país. Sin embargo, un año después, al incrementarse los ataques de *al-Fatah* en el norte de Israel, el gobierno de Begin decidió invadir el sur de Líbano.¹⁴¹

¹⁴¹ Los ataques terroristas fueron sólo el pretexto para invadir. En realidad, eran otros los factores que llevaron a Begin a tomar esta decisión. En primer lugar, la invasión iba de acuerdo con la ideología sionista del Likud, que veía al sur de Líbano como parte del *Eretz Israel Hashlema* (término bíblico para un Israel "completo"). En segundo lugar, el retiro del Sinaí trajo muchas críticas por parte de los radicales israelíes - que constituyen gran número del electorado a favor del Likud-, por lo que Begin necesitaba de una acción

La primera invasión a Líbano terminó en 1979, pero las tensiones continuaron entre ataques terroristas y represalias. Finalmente, después de que miembros de la OLP intentaron asesinar al Embajador israelí en Inglaterra, Begin decidió llevar a cabo una intervención masiva. La invasión a Líbano, o "Paz para la Galilea", comenzó en junio de 1982, y tenía tres objetivos que iban más allá de simplemente traer paz para la región norteña de Israel. El primero era expulsar a la OLP del país y obligarla a refugiarse en Jordania, con la esperanza de que diera un golpe de Estado a Hussein y establecieran ahí una nación palestina. El segundo era contrarrestar la influencia siria en la zona. El último objetivo era establecer en Líbano un gobierno controlado por Israel.

Hacia agosto de ese año, parecía que Israel había logrado varios de sus objetivos. La OLP evacuó sus oficinas en Beirut, y Bashir Gemayel, líder de los maronitas y aliado de Israel, fue elegido Presidente del país. Todo indicaba que la situación se estabilizaría a favor de Israel.

Sin embargo, en un mes todo se vino abajo. Bashir Gemayel fue asesinado, y pocos días después, buscando venganza por la muerte de su líder, y ante los ojos de los israelíes, los maronitas masacraron los campos de refugiados palestinos de Sabra y Shatila.

Para los maronitas, este último incidente no trajo mayores consecuencias. Sin embargo, Israel se dividió aún más. Las muertes aumentaban y los objetivos se alejaban cada vez más. El Ministro de Defensa Ariel Sharon, responsable directo de la invasión, fue juzgado y encontrado culpable de negligencia en las matanzas de Sabra y Shatila. Meses después, Begin presentó su renuncia.

En 1985, tres meses después de que Michail Gorbachov asumiera el mando en la Unión Soviética, Israel evacuó Líbano estableciendo unilateralmente una "zona de seguridad" al sur de ese país. La guerra acarrió problemas domésticos -principalmente económicos- que necesitaban atenderse. La deuda externa y la inflación habían aumentado considerablemente, y sólo la ayuda financiera estadounidense mantendría a flote a Israel.

Mientras tanto, en Gaza y Cisjordania la violencia aumentó considerablemente. Para mediados de los ochenta, toda una generación palestina había crecido bajo la ocupación

para reconfirmar su mano dura ante los árabes -en este caso los palestinos. Por último, Begin veía con preocupación el control sirio sobre Líbano, y pensó que una invasión debilitaría la posición siria en ese país.

israelí. Había vivido sin derechos políticos y económicamente subordinada a Israel. Había perdido toda la confianza en los países árabes, e incluso en la OLP. Su odio y frustración crecía y se manifestaba en enfrentamientos con el ejército israelí y con los pobladores judíos de la zona. La situación aumentó en intensidad hasta que, en diciembre de 1987, comenzó la *Intifadah*.

La *Intifadah* dividió aún más a la población israelí, y esto se reflejó en las elecciones de noviembre de 1988, en las que ninguna de las partes obtuvo la mayoría necesaria para formar gobierno. Surgió entonces el segundo Gobierno de Unidad Nacional (GUN).¹⁴²

Un mes más tarde, después que el Rey Hussein de Jordania renunció a cualquier derecho sobre Cisjordania. Arafat, presionado por los acontecimientos en los Territorios Ocupados, y urgido de alguna acción que le ayudara a recobrar el liderazgo, declaró el establecimiento de un Estado palestino y, en términos vagos, reconoció la existencia de Israel a cambio de negociaciones.

Descontentos por la vaguedad de su discurso, los líderes israelíes y estadounidenses obligaron a Arafat a ser más explícito, y así lo hizo. Poco después de la Cumbre de Estados Árabes en Argelia, durante una conferencia de prensa, Arafat reconoció explícitamente a Israel, aceptó las resoluciones 242 y 338 de la ONU, renunció totalmente al terrorismo, e invitó a las partes a realizar una conferencia internacional.

Estados Unidos quedó satisfecho con las declaraciones de Arafat, pero los políticos israelíes mantenían su posición de no negociar directamente con la OLP, de realizar elecciones en los Territorios Ocupados y establecía que, en el mejor de los casos, a lo más que podían aspirar los palestinos era a la autonomía.¹⁴³

La intolerante posición de Shamir creó importantes divisiones entre laboristas y likudistas, por lo que, en marzo de 1990, el segundo Gobierno de Unidad Nacional se

¹⁴² En estas fechas termina la guerra Irán-Irak, y ambos países vuelven a entrar dentro de las preocupaciones de seguridad de Israel.

¹⁴³ A lo largo de todas las rondas de negociaciones, el gobierno de Shamir -que sucedió al de Begin- mantuvo una actitud dual. Se sentaba a negociar, pero, al mismo tiempo, seguía con su política colonizadora. Años después, cuando los laboristas sustituyeron al Likud, Shamir reconoció que para él, las negociaciones eran una guerra más en contra de los árabes, y que lo que en realidad quería era hacer tiempo para proseguir la colonización y volver irreversible la situación. Véase, Bannerman, Graeme, "Arabs and Israelis: Slow Talk Toward Peace", en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 1, 1993, p.150.

colapsó, quedando el Likud solo al mando del país, al tiempo que el Bloque Comunista comenzó a desmoronarse.

En agosto de 1990, Irak invade Kuwait, y seis meses después comienza la Guerra del Golfo Pérsico, en la que, por primera vez en su historia, Israel confía su seguridad a otra fuerza que no sean las Fuerzas de Defensa de Israel.

B) FACTORES INTERNOS

1) Lucha por el poder

La situación estratégica que resultó de la guerra de 1967, modificó la percepción israelí de la amenaza árabe. Ahora, la amenaza no era a la supervivencia del Estado, sólo a su seguridad.¹⁴⁴ Se debilitó el elemento unificador de la sociedad israelí -la posibilidad de un politicidio. Y aunque sociedad y partidos políticos estaban de acuerdo en que el *status quo ante* territorial era política y estratégicamente inaceptable, y en la necesidad de vivir dentro de fronteras defendibles y seguras, nadie tenía claras las dimensiones y las características éstas.

El tema de las fronteras seguras dividió al país. Pero la división fue particularmente aguda en el laborismo. Moshe Dayan -Ministro de Defensa- abogó por unas fronteras que incluyeran la mayor parte de las conquistas, mientras que Abba Eban -Ministro de Asuntos Exteriores- alertó sobre los peligros de conservar los Territorios Ocupados. Entre estos dos extremos, se encontraba Yigal Allon -Ministro de Absorción (de inmigrantes)- quien proponía una solución intermedia.

De estas divisiones surgieron dos grupos - *halcones* y *palomas* - con distintas percepciones de amenaza, de posibilidad de lograr la paz, diferentes compromisos de retirada de los territorios, y con discrepancias tanto en su predilección por el uso de la fuerza como en los socios con quienes preferían negociar una solución para los Territorios Ocupados.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Gerson R. Kieval, "The Foreign Policy of the Labor Party", en Reich y Kieval, *Op. cit.*, p.26.

¹⁴⁵ Efraim Inbar, *War & Peace in Israeli Politics: Labor Party Positions on National Security*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1991, p.15. Esta clasificación de *halcones* y *palomas* no es exclusiva del laborismo. Se extiende a todo el espectro político en el que, en términos generales, los partidos de izquierda

Ante tantos desacuerdos, los gobiernos laboristas posteriores a 1967 perdieron libertad de acción al otorgar prioridad a la unidad interna del partido frente a la solución de los problemas.

La Guerra de Yom Kippur (1973) debilitó la posición de los *halcones* laboristas en particular y del laborismo en general.¹⁴⁶ En 1974, Golda Meir dimitió al puesto de Primer Ministro que había ocupado desde la muerte de Levy Eshkol (1969). Con Meir se iba el último de los líderes israelíes de la primera generación.

La nueva generación de laboristas -la de Yitzhak Rabin, Shimon Peres, Yigal Allon- debilitó aún más al Partido Laborista (PLI) con su lucha interna por la dirigencia partidista.

Rabin ganó esta lucha, y en 1974 se convirtió en el quinto Primer Ministro de Israel. Pero la directiva del Comité Central laborista recompensó a los perdedores: a Shimon Peres con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y a Yigal Allon con el de Defensa. Grave error, pues ninguno de los tres logró poner a un lado sus diferencias, menoscabando así su capacidad para dirigir al país.

Las elecciones de 1977 fueron el corolario de la decadencia del Partido Laborista.¹⁴⁷ En éstas, el PLI dejó el poder por primera vez desde la creación del Estado de Israel. El Likud tomó la estafeta.¹⁴⁸

El Likud, encabezado por Menachem Begin, invitó al Partido Laborista a formar un Gobierno de Unidad Nacional. Los laboristas, dolidos e incrédulos, rechazaron la invitación apostando a que la inexperiencia de Begin derrumbaría al nuevo gobierno en

-incluyendo al Partido Laborista- son catalogados como *palomas*, mientras que los de derecha -como el Likud- son *halcones*.

¹⁴⁶ La posición de los *halcones* se debilitó porque la guerra demostró que la defensa territorial basada en la ocupación de territorios no era la solución para el problema de seguridad de Israel. La del laborismo decayó por los errores cometidos en el área de inteligencia, y porque destruyó la imagen de invencibilidad que tenían sus líderes ante la sociedad israelí. Una señal del debilitamiento del laborismo fue la alianza que se vio obligado a acordar en 1973 con Mafdal (Partido Nacional Religioso) para poder mantenerse en el gobierno. Mafdal obligó a Golda Meir y a Yitzhak Rabin a comprometerse a llamar a elecciones en caso de que quisieran negociar retiros territoriales a cambio de paz.

¹⁴⁷ El proceso de la decadencia del laborismo, se debe, además de los factores antes descritos, a su capacidad de integrar en su electorado a los nuevos inmigrantes que llegaron de los países árabes. Antes de 1977, los sefaraditas se habían convertido en la periferia étnica de Israel, y buscaban un partido para reivindicar sus derechos y sus intereses. Yaniv, "National Security and Nation Building...", pp.205-206.

¹⁴⁸ El Likud tiene sus raíces en Herut, partido fundado por el Movimiento Revisionista en 1925. En 1965, Herut y el Partido Liberal -ambos de centro derecha- formaron un bloque llamado Gahal, que en 1973 se convirtió en el Likud.

unos meses. Pero Begin resulto ser políticamente más astuto de lo que suponía el PLI y, ante su negativa de formar la coalición buscó -y encontró- apoyo en el bloque religioso.¹⁴⁹

De esta manera, la derecha gobernaría Israel durante los siguientes siete años sin ningún contrapeso de la izquierda. El gobierno del Likud era el primer gobierno en la historia de Israel que se negaba rotundamente a la partición. Los resultados no tardaron en aparecer. Después de un breve período de acomodo en el que se firmaron los Acuerdos de Campo David, el gobierno de Begin anexó las Alturas del Golán¹⁵⁰, bombardeó el reactor nuclear iraquí (1981), e invadió Líbano en 1982.

El fracaso de la “Paz por la Galilea” y las atrocidades cometidas en ésta, ocasionaron la caída del gobierno de Begin (1983), mas no debilitó del todo a la derecha. Las elecciones de 1984 ratificaron la preferencia de la población israelí por los partidos de derecha, pero no lo suficiente como para que éstos formaran un gobierno por sí solos. Esta vez, el PLI aceptó formar parte de un Gobierno de Unidad Nacional, en el que Shimon Peres e Yitzhak Shamir se alternarían en los puestos de Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores.

Peres gobernó hasta 1986 cuando, de acuerdo con lo pactado, Shamir lo reemplazó durante los próximos dos años. En resumen, el GUN fue capaz de resolver asuntos en los que existía acuerdo entre las partes (como en el campo económico), no así los problemas en los que existían diferencias.

En las elecciones de 1988 se repitió la historia de 1984. Ni el Likud ni el PLI lograron los votos suficientes para formar una coalición con los partidos pequeños (el Likud necesitaba 21 escaños para obtener la mayoría en el *Knesset*, mientras que el PLI requería de 20).

La coalición Likud-PLI entró en crisis en marzo de 1990. El tema: los Territorios Ocupados.¹⁵¹ Ambos partidos se dieron cuenta que el GUN no podía durar más, a menos

¹⁴⁹ La apuesta perdida del laborismo tuvo una importante consecuencia. De haber aceptado la invitación de Begin, el PLI habría podido dar al gobierno una tendencia menos derechista de la que se produjo con la coalición entre el Likud y el bloque religioso.

¹⁵⁰ El gobierno no se anexó formalmente Cisjordania ya que, parafraseando a Begin, un país no se anexa un territorio que históricamente le pertenece.

¹⁵¹ El Likud se rehusó a cumplir con los compromisos de su propio plan de paz presentado en mayo de 1989. Estos compromisos incluían el inicio de negociaciones con una delegación palestina. No obstante, el

que alguno de los dos cediera su posición respecto al futuro de las fronteras de Israel.¹⁵² Ninguno de los dos estuvo de acuerdo en hacerlo y llegó el final de los gobiernos de unidad nacional. Esta fue la primera vez que un gobierno israelí caía por un asunto relacionado con la paz entre Israel y sus vecinos.¹⁵³

El precio que la sociedad israelí pagó por los gobiernos de unidad nacional, fue dejar a un lado asuntos fundamentales que habían dominado la vida política desde 1967.¹⁵⁴ Y aunque representaban la mayor coalición sionista de todos los tiempos, quedó claro que su función era ayudar a que Israel transitara ya fuera a la izquierda o a la derecha.

Tabla 2
Gabinetes de Israel y Jefes de Estado Mayor (1967-1991)

Fecha	Primer Ministro	Ministro de Defensa	Ministro de Asuntos Exteriores	Jefe del Estado Mayor
1967	Eshkol (Mapai)	Eshkol 6/67 Dayan (Mapai)	Eban (Mapai)	Rabin (Mapai)
1969	Meir (PLI)	"	"	Bar Lev (PLI)
1971	"	"	"	Elazar (PLI)
1974	Rabin (PLI)	Peres (PLI)	Allon (PLI)	Gur (PLI)
1978	Begin (Likud)	Weizman 7/80 ¹⁵⁵ (Likud) Sharon (Likud)	Dayan 10/79 (Independiente) Shamir (Likud)	"
1982	"	"	"	Eitan (Likud)
1984	Peres	Arens (Likud)	"	Levy
1986	Shamir	Rabin	Peres	
1988	"	"	"	Shomron
1991	"	Arens	Levy (Likud)	Barak

Primer Ministro Shamir se dedicó a poner trabas a las negociaciones con el objeto de ganar tiempo y ampliar la colonización de los Territorios Ocupados.

¹⁵² Perlmutter, *Op. cit.*, p. 288.

¹⁵³ Joseph Alpher, "The Arab-Israeli Peace Process before and after the Gulf Crisis", en Gazit, *Op. cit.*, p. 115.

¹⁵⁴ Marver Bernstein dice que el GUN es un ejemplo fascinante de la capacidad de los líderes israelíes que, actuando dentro del sistema político, ajustan sus compromisos ideológicos y sus riesgos políticos personales a realidades apremiantes. Marver H. Bernstein, "Coping with Turbulence: The First Two Years of the N. U. G. under Peres", en Reich y Kieval, *Op. cit.*, pp. 207-208.

¹⁵⁵ Weizman, como Dayan, dimitió por desacuerdos con Begin sobre el futuro de los Territorios Ocupados.

Tabla 3
Resultados de Elecciones 1967-1992 (escaños)

Partido	oct. 1969	dic. 1973	may. 1977	jun. 1981	jul. 1984	nov. 1988	jun. 1992
PLI ¹⁵⁶	56	51	32	47 ¹⁵⁷	44	39	44
Herut-Likud ¹⁵⁸	26	39	43	48	41	40	32
PNR ¹⁵⁹	12	10	12	6	4	5	6
Agudat Israel ¹⁶⁰	4	5	4	4	2	5	4
Dash ¹⁶¹	---	---	15	---	---	---	---
Tehiya ¹⁶²	---	---	---	3	5	3	---
Shas ¹⁶³	---	---	---	---	4	6	6
Ratz-Meretz ¹⁶⁴	---	3	1	1	3	5	12
Tzomet ¹⁶⁵	---	---	---	---	---	2	8

Fuentes de ambas tablas: Brecher, *Decisions in Israel's...*, p. 598 (Tabla Apéndice); *The Europa World Yearbook*, UK, Europa Publications Limited, 1969 (pp. 683, 684), 1971 (pp. 708, 709), 1974 (p. 711), 1978 (p. 597), 1984 (pp. 1764, 1765), 1986 (pp. 1418, 1419), 1988 (p. 1460), y 1992 (p.1481).

¹⁵⁶ El Partido Laborista de Israel (social-demócrata sionista) fue fundado en 1968, resultado de la unión de tres partidos laboristas, Mapai, Rafi y Ahdut Ha'avoda.

¹⁵⁷ Aunque esta cifra podría interpretarse como un repunte del PLI, en realidad no lo es. Los quince escaños de diferencia con las elecciones de 1977 se deben a la disolución de Dash y de otros dos partidos centristas. De hecho, según Perlmutter, el resultado de las elecciones reflejó aún más la decadencia del laborismo, ya que con el retiro de la contienda de estos partidos, los normal habría sido que el PLI llegara a 67 escaños. Perlmutter, *Op. cit.*, p. 320.

¹⁵⁸ El Likud (centro-derecha) fue fundado en 1973 con la unión de Herut y el Partido Liberal de Israel. Aboga por la integridad territorial basada en las fronteras de 1922 (que incluían tanto a los Territorios Ocupados por Israel en 1967, como a Jordania).

¹⁵⁹ El Partido Nacional Religioso fue fundado en 1956. Es un partido ortodoxo judío, pero sin intereses territoriales. Formó parte de los gobiernos laboristas hasta 1976, cuando se unió a las coaliciones del Likud.

¹⁶⁰ Partido ultra-ortodoxo sin intereses territoriales.

¹⁶¹ Movimiento Democrático para el Cambio. Fundado en 1976 principalmente por ex-miembros del PLI. Se unió a la coalición del Likud en 1977, y después desapareció.

¹⁶² Movimiento del Renacimiento Sionista. Partido de derecha fundado en 1979. Aboga por la retención de los Territorios Ocupados y la promoción de asentamientos en esas zonas. Promueve la independencia económica y política de Israel. Fue parte de la coalición likudista de 1982 y del segundo GUN, pero se retiró de la coalición en enero de 1992.

¹⁶³ Guardianes Sefaraditas de la Torah (Antiguo Testamento). Partido fundado en 1984 por ex-miembros de Agudat Israel. Ultra-ortodoxo. Apoyó los gobiernos de unidad nacional. No tiene intereses territoriales.

¹⁶⁴ Meretz (Vitalidad) es una alianza entre Ratz (Movimiento por la Paz y los Derechos Civiles), Shinui (Cambio), y el Partido Unido de los Trabajadores. Se opone a cualquier tipo de discriminación; aboga por la creación de un Estado palestino, y por la separación de la religión del Estado.

¹⁶⁵ Fundado en 1988. Partido nacionalista de derecha. Se unió al GUN después de 1988, pero se retiró en 1991.

2) Opinión pública y grupos de presión

Una de las grandes diferencias entre este período y aquel que va de 1948 a 1967, es el surgimiento de nuevos actores internos. A partir de la Guerra de los Seis Días, dejó de ser automático el apoyo de la sociedad israelí a los distintos gobiernos posteriores.

Según Bernard Reich, ni la sociedad ni el gobierno de Israel estaban preparados para los resultados que de la guerra.¹⁶⁶ Surgieron nuevas preguntas para las que no se tenían respuestas programadas.¹⁶⁷

La amenaza interna a los valores universales que dieron forma al programa laborista, e incluso al mismo Estado, se convirtió en algo tan importante como lo había sido la amenaza externa antes de 1967. Y cuando esto sucede -cuando la amenaza interna es percibida con la misma magnitud que la amenaza externa- el resultado bien puede ser la desintegración de la sociedad.¹⁶⁸

Hall-Cathala apoya este argumento al explicar que la pérdida del consenso en Israel se debió, en buena medida, al debilitamiento de los valores universalistas fundamentales -libertad, igualdad, justicia y democracia- ante los valores particularistas del nacionalismo judío -religión y devoción a la Tierra de Israel.¹⁶⁹

La adquisición de territorios identificados con el Israel bíblico, despertó la devoción de la que habla Hall-Cathala, e introdujo en Israel nuevos debates sobre el futuro de los Territorios Ocupados y la posibilidad de lograr la paz. En estos debates, la opinión pública y los grupos de presión son fundamentales para entender las diferentes respuestas a los problemas de cada uno de los gobiernos israelíes de este período.

Las divisiones entre la sociedad israelí se ahondaron tanto con la Guerra de Yom Kippur como con la invasión a Líbano -particularmente con las matanzas de Sabra y Shatila- y el surgimiento de la *Intifadah*.

¹⁶⁶ Reich, cap. cit., p.4.

¹⁶⁷ Aunque parezca un poco extraño argumentar que los líderes israelíes no tenían una estrategia ante los resultados de la guerra, esto es consecuente con la doctrina israelí de responder sobre la marcha y de dar una solución particular a cada reto. La falta de una estrategia a largo plazo trajo, finalmente, un enorme problema para el que no servían respuestas improvisadas.

¹⁶⁸ Yaniv, "National Security and Nation Building...", p.196.

¹⁶⁹ David Hall-Cathala, *The Peace Movement in Israel, 1967-87*, St. Martin's Press, Nueva York, 1990, p. 2.

La Guerra de Yom Kippur minó la confianza de la sociedad israelí en sus instituciones políticas y militares, y debilitó el argumento que apoya la retención de territorios con fines estratégicos.¹⁷⁰

Lo ocurrido en Líbano y la *Intifadah* volvió a introducir las preocupaciones de la sociedad israelí por asuntos como el dominio de un pueblo por otro, la pérdida de la naturaleza judía y democrática de Israel, y la necesidad de revitalizar la subordinación de la élite militar a la élite política. Así mismo, la “Paz por la Galilea” demostró la fragilidad de la moral colectiva y el consenso de la sociedad israelí durante una operación militar prolongada, que intenta hacer frente a amenazas poco claras con respuestas improvisadas.¹⁷¹

En esta sección analizaré las distintas tendencias de la sociedad israelí durante este período. Para ello, decidí dividirla en dos partes: opinión pública no organizada y grupos de presión.

Para analizar las tendencias de la opinión pública no organizada me basé en encuestas. Para explicar el surgimiento, la posición, y las actividades de los grupos de presión me limité a dos organizaciones: *Gush Emunim* (El Bloque de los Creyentes) y *Shalom Ajshav* (Paz Ahora).

Seleccioné estos dos grupos porque representan dos bandos extremos del espectro, porque tuvieron gran influencia en los gobiernos de este período, y porque aún existen.

La diferencia entre las fechas de formación de estos grupos responde a que la derecha israelí se movilizó más rápido que la izquierda, debido a que, después de 1967, parecía que los gobiernos laboristas estaban a favor de mantener abierta la puerta del diálogo y la paz.

2.1 Opinión pública no organizada

Dentro de la sociedad israelí, existen varios valores que compiten por atención. Entre estos, los más importantes son la seguridad, el Gran Israel (*Eretz Israel*

¹⁷⁰ Stuart Cohen, art. cit., p.338.

¹⁷¹ Aharon Levan, “Israel’s National Security: Constraints and Challenges” en *IDF Journal* (la revista de las Fuerzas de Defensa de Israel), otoño de 1989, p. 38.

Hashlema),¹⁷² la democracia, la paz y la mayoría judía del Estado.¹⁷³ Durante este período, la opinión pública israelí descubrió la imposibilidad de fortalecerlos todos, sin que, al mismo tiempo, se debilitara por lo menos a uno.

Al terminar la Guerra de los Seis Días, la sociedad israelí sentía que su país había logrado consolidar dos de los valores antes mencionados. Israel contaba con fronteras seguras, y estas fronteras eran muy parecidas a las identificadas con el Israel bíblico. Sin embargo, la democracia, la paz y la naturaleza judía del Estado estaban en peligro.

Desde este momento, la sociedad israelí se dividió en dos: los que apoyaban la retención de los territorios conquistados por motivos ideológicos y estratégicos (según éstos la única forma de asegurar la supervivencia de Israel era dentro de las nuevas fronteras), y aquellos que consideraban que la democracia, la paz y la naturaleza judía del Estado eran valores demasiado importantes como para sacrificarlos mediante argumentos religiosos. Para estos últimos, la seguridad de Israel podía asegurarse mediante un arreglo que le permitiera mantener sólo una pequeña parte de los Territorios Ocupados y pudiera establecer una convivencia pacífica con sus vecinos.

Entre 1967 y 1982, estas dos posiciones estaban casi equilibradas con una ligera ventaja de la que apoyaba una postura poco conciliadora. Este equilibrio de fuerzas fue resultado de estímulos distintos y hasta contradictorios. La posición de los “duros” se fortaleció con los cuatro “no” de Jartum y la intransigencia árabe. La Guerra de 1973 alimentó a ambos bandos. Por un lado, reforzó la visión agresiva que los israelíes tenían de los árabes y la amenaza que representaba para la seguridad de Israel. Por el otro, debilitó el argumento de la defensa territorial.

Las elecciones de 1977, reflejaron la ventaja de la derecha entre el electorado. Pero en este mismo año, la propuesta de Sadat de visitar Israel y los Acuerdos de Campo David revitalizaron las esperanzas de lograr una coexistencia pacífica.¹⁷⁴

¹⁷² Para un mapa de las fronteras consideradas como el Gran Israel, véase el Apéndice 6.

¹⁷³ En 1991, la población judía de Israel era 3, 947, 000, mientras que la árabe era 1, 597,000 (incluyendo los Territorios Ocupados). Se estima que para el año 2000, los judíos tendrán que compartir el territorio con tres millones de árabes. Para población véase, Gazit, *Op. cit.*, p.259. La proyección es de Falk; Falk, cap. cit. p. 194.

¹⁷⁴ Después de la iniciativa de Sadat, más de 50% de los israelíes creían que no habría otra guerra con Egipto, comparado con 10% seis meses antes. Arnold Lewis, “The Peace Ritual and Israeli Images of Social Order”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 23, núm. 4, diciembre de 1979, p. 696.

Sin embargo, el doloroso proceso hacia la firma de los acuerdos demostró que el camino de la paz no sería fácil, por lo que la opinión pública israelí apoyó lo que parecía ser una "estrategia de paso a paso" llevada a cabo por el gobierno de Begin.

Con la invasión a Líbano se inició un proceso de reacomodo de las posiciones de la sociedad israelí. En 1982, el presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, presentó su Propuesta de Paz para Medio Oriente. El plan de Reagan fue rechazado por 50% de la población israelí.¹⁷⁵ Pero a partir de entonces, creció la disposición de esta sociedad para llegar a un acuerdo que trajera paz y seguridad a su país.¹⁷⁶ La mayor parte de la población apoyaría el congelamiento de los asentamientos y los compromisos territoriales, y rechazaría la anexión de Gaza y Cisjordania.¹⁷⁷

Sin embargo, para la sociedad israelí no existía nada cercano a un consenso sobre lo que debería de ocurrir con los Territorios Ocupados. En una encuesta realizada en 1984, entre siete opciones sobre el carácter final de estos, la que más apoyo obtuvo (autonomía palestina limitada, pero con control absoluto de Israel sobre cuestiones de seguridad) logró tan sólo 23% de los votos. Lo importante de esta encuesta es que las dos opciones más radicales (anexión y la creación de un Estado palestino) obtuvieron cada una solamente 5% de los votos.¹⁷⁸ Esta tendencia hacia el centro se vio reflejada en las elecciones de 1984 con la creación del Gobierno de Unidad Nacional.

Para la sociedad israelí, la condición final de los territorios debía decidirse mediante negociaciones directas con los países vecinos.¹⁷⁹ El 89% de la población apoyaba la

¹⁷⁵ Falk, cap.cit., p.171.

¹⁷⁶ Es importante señalar que la actitud conciliatoria no incluía ni a las Alturas del Golán -por considerarse vital para la seguridad de Israel- ni a Jerusalén -por razones religiosas.

¹⁷⁷ En 1981, 58% de la población apoyaba la creación de nuevos asentamientos y 29% los rechazaba. Para 1985, 52% se oponía y 35% los apoyaba. Entre aquellos que apoyaban los asentamientos, las razones que daban era la seguridad (46%) y el derecho de histórico de Israel sobre los territorios (33%), Entre los que rechazaban, 30% lo hacía argumentando que esto traería paz, y 15% decía que frenar los asentamientos reducirían las tensiones. Véase, Falk, cap. cit., pp.172, 175.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 182.

¹⁷⁹ Durante estos años, la población aceptaba la posición gubernamental de no negociar con la OLP. Sin embargo, mientras que a principios de los ochenta 76% de la población rechazaba negociaciones con dicha organización, para finales de esta década el porcentaje disminuyó a 52%. *Ibid.*, p.186.

participación de Israel en el proceso de paz, y 77% creía posible llegar a acuerdos pacíficos.¹⁸⁰

La actitud conciliadora de la población israelí aumentó constantemente en la segunda parte de la década de los ochenta debido al desgaste provocado por el levantamiento palestino en los Territorios Ocupados. El levantamiento, y los medios para contrarrestarlo, amenazaban los valores que la sociedad consideraba básicos. Según Perlmutter, la *Intifadah* convirtió a la población israelí en un pueblo agresivo y frustrado que, después de tanto tiempo de vivir en Estado de guerra, suplicaba por la paz.¹⁸¹

Tabla 4
Porcentaje de la Opinión Pública que Apoya la Devolución de Territorios y la Creación de un Estado palestino, y que cree en la posibilidad de que se logre la paz u ocurra una guerra.

	1984	1986	1987	1988	1990	1991
Devolver Territorios ¹⁸²	34%	38%	41%	48%	49%	57%
Posibilidad de Paz	----	57%	59%	64%	66%	77%
Posibilidad de Guerra	----	----	56%	59%	68%	55%
Creación de un Edo. Pal.	5%	----	19%	24%	27%	31%

Fuentes: Arian, *Op. cit.*, pp. 5 y 9; y Falk, *cap. cit.*, p. 182

Para 1988-1991, esta súplica por la paz se combinó con una mayor confianza de la población israelí en la habilidad de su país para sobrevivir a las amenazas que afronta.¹⁸³ Al mismo tiempo, la competencia entre los valores fundamentales se había modificado. Una nueva encuesta realizada en 1990, establecía que la principal prioridad en la sociedad era mantener la naturaleza judía de Israel, seguida por la paz y la democracia. La idea del Gran Israel comenzaba a desaparecer paulatinamente.¹⁸⁴

Estas cifras demuestran que en Israel la opinión pública es muy sensible a los acontecimientos políticos y de seguridad nacional, tanto internos como externos. Así como

¹⁸⁰ Véase, Asher Arian, *Israel and the Peace Process: Security and Political Attitudes in 1993*, memorándum del Centro de Estudios Estratégicos Jaffe, núm. 39, 1993, p.3.

¹⁸¹ Amos Perlmutter, "Israel's Dilemma", en *Foreign Affairs*, 1989-90, vol. 68, núm. 5, p. 120.

¹⁸² "Devolver Territorios" no incluye ni a las Alturas del Golán ni a Jerusalén.

¹⁸³ Arian, *Op. cit.*, p.16.

¹⁸⁴ Véase Asher Arian, "Vox Populi: Public Opinion and National Security" en Yaniv, *Op. cit.*, pp.138-143.

la *Intifadah* reforzó la actitud conciliadora de la sociedad, años después, la Guerra del Golfo Pérsico la debilitaría, por lo menos a corto plazo.¹⁸⁵

Así, aunque valores como la democracia, la paz y la naturaleza judía de Israel cobraron fuerza durante la segunda parte de la década de los ochentas, estos jamás fueron más importantes que la seguridad.

La ventaja que tiene la seguridad, es que no representa un juego de suma cero con respecto a los valores antes mencionados. La opinión pública israelí descubrió, después de 1991, la posibilidad de vivir segura en un Estado democrático, judío y con acuerdos de paz con sus vecinos, y se percató como ningún territorio -y mucho menos el Gran Israel- es suficiente para garantizar la seguridad de un Estado.

2.2 Grupos de presión

2.2.1 *Gush Emunim*

Gush Emunim (GE) tiene sus raíces en el Movimiento por Toda la Tierra de Israel (MTTI). El MTTI fue fundado en 1967 en protesta a la disposición del gobierno israelí a negociar la devolución de territorio a cambio de paz después de la Guerra de los Seis Días.

Rápidamente, el MTTI atrajo israelíes con distintas visiones (sionistas revisionistas, laboristas y miembros del Mafdal), pero con un elemento compartido: según ellos, la Tierra de Israel es única e indivisible y ningún gobierno tiene derecho a ceder partes de ésta.

El MTTI combinaba argumentos estratégicos e ideológicos y su principal objetivo era influir en la opinión pública y en el gobierno para modificar sus actitudes respecto a los compromisos territoriales.¹⁸⁶

En 1974, cuando Mafdal (de donde provenía la mayor parte de los miembros del MTTI) decidió formar gobierno con el Partido Laborista, surgió un grupo extremista que desconfió del verdadero compromiso de Mafdal con el futuro de los Territorios Ocupados.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 132. Falk respalda esta conclusión. Después de la Guerra de Yom Kippur, la mayoría de los israelíes apoyaban un esfuerzo de paz. Entre 1973 y 1977, los continuos ataques terroristas disminuyeron el apoyo, que fue revitalizado por Sadat y los Acuerdos de Campo David (1977-1979). La expulsión de la OLP de Líbano, el acercamiento con Jordania y la firma de un efímero tratado de paz con Líbano reforzaron las actitudes conciliadoras de principios de los ochenta. Falk, *cap. cit.*, p. 196.

¹⁸⁶ Hall-Cathala, *Op. cit.*, p. 7

El resultado fue la formación de un movimiento radical, activista e independiente: *Gush Emunim*.

Desde el momento de su creación, GE obtuvo un carácter político único; una combinación de organización de asentamientos, grupo de presión poderoso, y movimiento extra-parlamentario violento. GE, dice Sprinzak, no es un movimiento marginal; al contrario, "es la punta de un importante iceberg social y cultural" gestado dentro de la sociedad israelí desde 1967.¹⁸⁷

GE se estableció por primera vez en el asentamiento de Kiryat Arba, cerca de Hebrón (segunda ciudad en importancia para la religión judía), dentro de los Territorios Ocupados. Aunque GE apoya a las instituciones del Estado de Israel, coloca a los asentamientos por encima de la ley, y se declara dispuesto a luchar -incluso mediante las armas- en contra de todo aquel que no reconozca el derecho de todo judío a establecerse en donde quiera dentro del Israel bíblico, o que se atreva a negociar territorio a cambio de paz.¹⁸⁸

El movimiento fue declarado ilegal por el gobierno laborista de Yitzhak Rabin. Sin embargo, desde 1967, los gobiernos laboristas llevaron a cabo un programa de defensa territorial, en el que los asentamientos se convirtieron en pequeñas fortalezas para repeler un primer ataque árabe y facilitar la movilización de las reservas. Así, al ceder el monopolio de la fuerza, el Partido Laborista ayudó a construir su propia trampa y, ante la posibilidad de tener que enfrentar con violencia a ciudadanos judíos, los laboristas optaron por no hacer nada.

Bajo el gobierno de Rabin, GE realizó dos tipos de actividades: protestas en contra de los acuerdos intermedios con Egipto, y promoción de asentamientos ilícitos en Cisjordania.¹⁸⁹

Las protestas en contra de la paz con Egipto retrasaron el proceso de pacificación, pero no fueron suficientes para eliminarlo. Sin embargo, en cuestión de asentamientos, GE

¹⁸⁷ Ehud Sprinzak, "The Iceberg of Political Extremism", en David Newman, (ed.), *The Impact of Gush Emunim: Politics and Settlement in the West Bank*, Croom Helm, Londres, 1985, p.36.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 33.

¹⁸⁹ Ehud Sprinzak, "Extremist Inputs into Israel's Foreign Policy: The Case of Gush Emunim" en Reich y Kieval, *Op. cit.* p.126.

obtuvo una importante victoria al ayudar a la creación de varios asentamientos semi-oficiales en Cisjordania.¹⁹⁰

GE llegó a su máximo grado de influencia bajo el gobierno de Begin. El primer acto de Begin después de ganar las elecciones fue dirigirse a un asentamiento de Gush Emunim y prometer que se construirían muchas más comunidades como esa. De esta forma, el gobierno otorgaba legitimidad al movimiento, y apoyaba, indirectamente, la creación de nuevos asentamientos (algo que no hubiera podido hacer directamente debido a la presión de Estados Unidos y Egipto durante las negociaciones de paz).¹⁹¹

Los Acuerdos de Campo David fueron un duro golpe para GE, pero éste se repuso rápidamente en 1981 con la anexión del Golán, la creación de nuevos asentamientos, y el apoyo proveniente de los nuevos miembros del gabinete (particularmente de Ariel Sharon, Ministro de Defensa a partir de 1981).

GE se convirtió así en un importante grupo de presión que dio forma a la política de asentamientos de los gobiernos encabezados por el Likud, e incluso mantuvo su influencia durante los Gobiernos de Unidad Nacional. Logros significativos si se toma en consideración que GE representa tan sólo tres por ciento de la población israelí.¹⁹²

Para 1985, GE había formado una impresionante infraestructura social, económica, política y militar dentro de Cisjordania. Contaba también con un grupo formal de cabildeo constituido por 38 miembros del *Knesset*, y una importante red de apoyo dentro de la institución militar y del gabinete.¹⁹³

Así, aún cuando es cierto que la política de asentamientos comenzó con los gobiernos laboristas entre 1967 y 1974, la naturaleza, los objetivos y el número de éstos eran totalmente distintos a la política del Likud. GE se convirtió en un grupo de presión que, a la larga, configuraría y encubriría la política likudista de asentamientos. Las consideraciones de seguridad pasaron a segundo plano frente a las ideológicas, creando un proceso que resultaría demasiado costoso revertir.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Hall-Cathala, *Op. cit.*, p. 14.

¹⁹² Sprinzak, "Extremist Inputs...", p. 136.

¹⁹³ *Ibid.*, pp. 142-143. Entre las páginas 136 y 140, Sprinak describe la infraestructura de GE.

En resumen, el resultado es que no hay ningún asunto sobre Cisjordania en el que no salga a relucir el nombre de *Gush Emunim*. Sin importar quien gobierne, en cada junta del *Knesset* o del Gabinete que trate asuntos sobre Cisjordania, por más insignificante que sea, se percibe la presión de *Gush Emunim*.¹⁹⁴

2.22 Shalom Ajshav

Como se ha mencionado, la aparente disposición del gobierno israelí a adoptar compromisos territoriales a cambio de paz en los primeros años después de la Guerra de los Seis Días retardó el surgimiento de grupos de presión de izquierda.

Entre 1973 y 1977, comenzaron a escucharse las protestas provenientes del sector conciliador de la sociedad. Sin embargo, en estos cuatro años el laborismo seguía al frente del gobierno y, por lo tanto, el descontento de la izquierda podía dirigirse a través de los canales del partido.

En 1977, el laborismo perdió la mayoría parlamentaria y dejó el gobierno. Descontenta por la indecisa actitud del Partido Laborista, la opinión pública comenzó a organizarse para buscar nuevos canales de participación.

Shalom Ajshav (SA) fue uno de los primeros grupos en organizarse tras el ascenso del Likud (1977) y el surgimiento de grupos de derecha que intentaban dar una nueva interpretación al Sionismo (como *Gush Emunim*).

SA surgió de manera espontánea después de que un grupo de oficiales de las FDI mandaron una carta a Begin protestando por su política respecto a los Territorios Ocupados. Ya antes otros grupos habían mandado cartas al Primer Ministro. Sin embargo, el hecho que fueran oficiales que habían luchado por su país y que, por lo tanto, no podían ser acusados de traidores -como había ocurrido con los otros grupos- le dió a la carta un especial poder entre la sociedad israelí.¹⁹⁵

Para los miembros de SA, la paz y la democracia son valores mucho más importantes que la retención de territorios basada en argumentos religiosos o de grandeza. Sin embargo, entre el grupo nunca existió una posición oficial respecto al carácter final que

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 144.

¹⁹⁵ Para fragmentos de la carta, véase Hall-Cathala, *Op. cit.*, p.40.

debían tener los territorios. Esta vaguedad en el discurso de SA le trajo ventajas y desventajas al movimiento.

La posibilidad de incluir a un gran número de personas con distintas tendencias fue la ventaja principal. Sin embargo, la carencia de una posición oficial restó fuerza al movimiento al distanciarlo de otros grupos pacifistas que sí tenían un discurso claro sobre el status final de los territorios.

Rápidamente, SA se convirtió en un grupo inclusivo, reformista y extra-parlamentario con tres posiciones principales: a) rechazo a cualquier política que intentara perpetuar el dominio israelí sobre un millón y medio de palestinos; b) fronteras que respondan a las necesidades de seguridad del país y no a tendencias ideológicas o asentamientos, y c) disposición israelí a hacer concesiones territoriales a cambio de paz.¹⁹⁶

Así, SA organizó decenas de manifestaciones durante todo el gobierno de Begin, rechazando su diplomacia de anexión y la creación de nuevos asentamientos, apoyando las negociaciones con Egipto, pidiendo la renuncia de Begin y la caída del gobierno likudista, y condenando el racismo que comenzaba a aflorar en algunos sectores de la población israelí.

Según Hall-Cathala, los principales logros del movimiento pueden resumirse así: 1) movilizó a la opinión pública que había permanecido indiferente; 2) creó una interpretación del Sionismo alternativa a la formulada por *Gush Emunim*; 3) atrajo la atención de los medios de comunicación de manera desproporcionada; 4) obligó a Begin a movilizarse y crear un grupo para contrarrestar el impacto de SA (el Movimiento por la Paz y la Seguridad), y 5) presionó a Begin para seguir adelante con los Acuerdos de Campo David.¹⁹⁷

Durante la guerra en Líbano, SA permaneció fiel a sus principios de patriotismo y lealtad al gobierno de Israel en momentos de crisis. El movimiento consideraba que Begin había sido elegido mediante un proceso democrático y era menester apoyarlo.¹⁹⁸

Sin embargo, las matanzas de Sabra y Shatila dieron fin a su obediencia, y el grupo exigió el enjuiciamiento de los responsables israelíes, mediante la creación de una Comisión

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 44.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 53.

¹⁹⁸ *Ibid.*, pp. 46 y 58.

de Investigación (la Comisión Kahn). Después de la investigación, Ariel Sharon fue destituido como Ministro de Defensa.

No queda muy claro el peso que tuvo SA en la renuncia de Begin. La caída de Begin se debió no sólo a SA, sino a otros grupos pacifistas más radicales (como *Yesh Gvul* -Hay Fronteras, Límites, en hebreo-) y a la sociedad en general.

Lo cierto es que SA tuvo una muy clara responsabilidad indirecta. SA, como dice Hall-Cathala, representó una posición alternativa en un momento dominado por quienes apoyaban la expansión territorial con argumentos mesiánicos y hasta racistas. Pero esto no fue todo. SA ayudó a mantener en la agenda los valores básicos del Sionismo y del laborismo. Al hacerlo, contribuyó a la creación de un gobierno que, aunque no era de su total agrado, por lo menos contenía contrapesos a las políticas likudistas prevalecientes en Israel durante los últimos siete años.

Después de 1984, SA perdió parte de sus características extra-parlamentarias al acercarse al Partido Laborista, a Mapam y a Ratz. Según Hall-Cathala, en estos años SA cometió un error al concentrarse en asuntos de democracia, racismo (valores demasiado difusos) y programas educativos, olvidando factores más tangibles como los Territorios Ocupados y las negociaciones con los palestinos.¹⁹⁹

Creo que el argumento de Hall-Cathala es erróneo. SA no abandonó permanentemente sus preocupaciones por el futuro de los Territorios Ocupados. Aún cuando el regreso del laborismo al gobierno, fuera compartido, SA había consumado uno de sus principales objetivos: equilibrar las fuerzas internas dominadas durante años por la derecha. Después de esto, SA se dedicó a educar a la población israelí en temas como la democracia y el racismo. Temas poco tangibles, pero fundamentales en el contexto del Medio Oriente en general e Israel en particular.

Como se ha dicho muchas veces, el conflicto en Medio Oriente, responde, en parte, a percepciones erradas y estereotipos que alimentan la desconfianza entre los actores de la zona. Estas percepciones y estereotipos se reforzaron durante los años en los que la derecha gobernó Israel. Así, cualquier intento futuro de un gobierno de izquierda por llegar a un acuerdo de paz, se habría topado con una población sesgada y llena de prejuicios.

¹⁹⁹ *Ibid.*, pp. 59-64, y 198.

La actitud de SA la entendería como un pacto implícito con los partidos de izquierda, en el que SA realizaría esfuerzos para formar en el país una base de apoyo para las políticas exteriores y de seguridad del laborismo. Más aún, las manifestaciones organizadas por SA en los últimos años demuestran su solidaridad con el compromiso territorial a cambio de paz.

II) LOS PROCESOS

A) TOMA DE DECISIONES

La Guerra de los Seis Días significó un importante triunfo militar para Israel: el país ocupó nuevos territorios, destruyó importante equipo militar enemigo, y confirmó la validez de sus principales premisas militares.

El resultado de la guerra acentuó la sensación de invencibilidad entre la élite política y militar de Israel²⁰⁰ Sin embargo, conforme ésto ocurría, los decisores ignoraron aquellas áreas en donde eran necesarias importantes modificaciones.

El proceso de toma de decisiones, por ejemplo, permaneció intacto en lo que a planeación y organización se refiere. A lo largo de este período, las decisiones fueron casuísticas. Cada caso era tratado como un suceso aislado sin relación con otros hechos. Las decisiones respondían a necesidades inmediatas sin que existiera ningún tipo de planeación a largo plazo. Lo importante era lo que ocurría ahí y en ese momento.

Después de 1967, la toma de decisiones dejó de ser un privilegio de un sólo hombre para convertirse en el de un pequeño grupo. Pero todo el proceso era todavía muy centralizado y reflejaba los errores más comunes del pensamiento grupal.²⁰¹

Entre 1967 y 1991, el análisis de la toma de decisiones en Israel se dificulta por distintas razones. Una importante diferencia con el período anterior es el número de personas que participan en el proceso. Es complicado establecer una tendencia general para todo el período como se hizo anteriormente. Aunque hay actores que dominan en algún

²⁰⁰ Wald, *Op. cit.*, pp. 11-12.

²⁰¹ Para un análisis de la toma de decisiones en grupo, sus problemas y su ventajas, véase, *Ibid.*, pp. 28-31.

momento del período, al final de éste son muchas las personas que influyeron en la toma de decisiones.

El incremento en el número de actores se debe al continuo debilitamiento del sector político frente al militar (proceso iniciado en 1964, pero acentuado durante estos años), y a la rotación de partidos y dirigentes en el gobierno (algo que no había sucedido antes).

Durante este período, los militares, particularmente el Ministro de Defensa -cuando era militar- y el Jefe del Estado Mayor, acumularon un poder sin precedente en la toma de decisiones, lo cual les permitió dirigir a las FDI como si fueran su “ejército privado”,²⁰² gracias a la enorme diferencia de información entre las FDI y la del sector político. Tal desequilibrio en la información provocó que, en más de una ocasión, el Primer Ministro y el Gabinete confiaran equivocadamente en los consejos de los militares.²⁰³

Entre la Guerra de los Seis Días y la de Yom Kippur (1973), la mayoría de las decisiones relacionadas con la seguridad nacional fue tomada de manera informal por el “gabinete de cocina”, encabezado por Golda Meir, el cual se reunía los sábados por la noche en la cocina de la casa de la Primer Ministro.

El gabinete tenía la ventaja de ser un cuerpo pequeño en el que el intercambio de puntos de vista podía hacerse sin miedo a que ocurrieran fugas o filtraciones. Pero también padecía serios problemas. Carecía de autoridad y funcionaba sin procedimientos fijos.²⁰⁴ Además, los socios de la coalición laborista, que daban al gobierno su mayoría parlamentaria, eran excluidos del gabinete.²⁰⁵

²⁰² Wald, *Op. cit.*, p. 165.

²⁰³ El mejor ejemplo de esta obediencia ciega es la invasión a Líbano, cuando Ariel Sharon (Ministro de Defensa a partir de 1981) y Rafael Eitan (Jefe del Estado Mayor) mintieron continuamente sobre los objetivos de la campaña y la situación en la que ésta se realizaba. *Ibid.*, p. 233.

²⁰⁴ Ben Meir, *Op. cit.*, pp. 106-107. Un ejemplo de las dificultades provocados por la falta de autoridad formal puede observarse en el desarrollo de la política gubernamental hacia los Territorios Ocupados. Originalmente, se formó un Comité Ministerial para atender especialmente la administración de los territorios. Sin embargo, Moshe Dayan (Ministro de Defensa en ese período) se rehusó a aceptar la supervisión civil y el control de sus acciones sobre sus acciones en dicha área, lo que ocasionó la desaparición del comité. Desde entonces, muchos de los aspectos relativos a la formulación y aplicación de la política hacia los territorios -aspecto crucial para la seguridad del país- han sido considerados como el feudo personal del Ministro de Defensa.

²⁰⁵ El “gabinete de cocina” practicaba lo que Erwing Hargrove llama “pensamiento en grupo”. Hargrove dice que el “pensamiento en grupo” se caracteriza, entre otras cosas, por que “se asumen riesgos excesivos con base en una ilusión compartida de invulnerabilidad”, la habilidad para bloquear la información negativa, una opinión estereotipada del enemigo y, por encima de todo, “una ilusión compartida de unanimidad”. Erwin C. Hargrove, *The Power of the Modern Presidency*, Temple University Press, Filadelfia, PA, 1974, p. 140.

La Guerra de Yom Kippur, con todas sus consecuencias, acabó con una generación de dirigentes y trajo una nueva al poder. Yitzhak Rabin reemplazó a Golda Meir, Shimon Peres hizo lo propio con Aba Ebban en el Ministerio de Asuntos Exteriores, e Yigal Allon se convirtió en el nuevo Ministro de Defensa en lugar de Moshe Dayan.²⁰⁶

Como todos suspredecesores, una vez en el poder, Rabin rechazó la idea de formalizar el proceso de toma de decisiones con la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, argumentando que era inapropiado para la realidad del gobierno israelí.²⁰⁷

Fue en estos años, posteriores a la Guerra de Yom Kippur, cuando comenzaron las negociaciones de paz entre Israel y Egipto. En Israel se creó una Comisión Intraministerial con el objetivo de diseñar la estrategia israelí para las negociaciones. La Comisión preparó cientos de páginas de material referente a las distintas posibilidades de arreglo con los países árabes; posibilidades que iban desde acuerdos provisionales hasta tratados de paz. Sin embargo, las posibilidades nunca se discutieron en las instancias superiores. Las respuestas se daban de acuerdo con el ritmo marcado por las necesidades.²⁰⁸

Desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones, la llegada de Begin al poder (1977) hizo volver al país a los días de Ben Gurion. La ausencia de planeación o coordinación política se combinaba con el gobierno *de facto* de un sólo hombre. En este punto, sin embargo, cabe hacer una excepción.

Al formar su primer gabinete (1977-1981), Begin ofreció a Dayan el Ministerio de Relaciones Exteriores si aceptaba unirse a la coalición. Dayan aceptó dando paso a una especial relación entre el líder del revisionismo sionista y el discípulo predilecto de Ben Gurion. De esta forma, Begin obtuvo una importante legitimidad ante la sociedad israelí y el mundo, al integrar en su gobierno al israelí de mayor fama internacional, considerado

²⁰⁶ Dayan regresaría durante el primer gobierno de Begin (1977-1981).

²⁰⁷ Ben Meir, *Op. cit.*, p. 109.

²⁰⁸ En 1986, Avraham Tamir, ex-Jefe de Planeación de las FDI, y ex-Jefe de la Unidad Departamental de Defensa para la seguridad Nacional, aceptó que nunca había habido una discusión seria de alto nivel sobre las diferentes estrategias que podrían seguirse para lograr la paz con los árabes. *Ibid.*, p. 68.

como un genio en cuestiones de seguridad.²⁰⁹ Así, Begin y Dayan configurarían la política exterior y de seguridad de Israel durante cuatro años.²¹⁰

Begin era un hombre de fuertes convicciones con una confianza absoluta en su intuición. A pesar de ser un “legalista”, tenía poco respeto por las técnicas de evaluación y análisis de política, y no tenía ninguna paciencia para lidiar con las burocracias.²¹¹

Begin confiaba en el Comité Ministerial de Defensa, y consideraba que éste era el foro donde debían tomarse las decisiones sobre seguridad nacional. Sin embargo, en el CMD no existía ningún tipo de retroalimentación. Al igual que en el caso de Ben Gurion, las propuestas de Begin siempre prevalecieron en las “discusiones”.

Al mismo tiempo, Begin tenía plena fe en sus ministros y jamás pensó en ponerles un contrapeso. El único contrapeso, en todo caso, era la enorme capacidad del Primer Ministro para absorber y asimilar información. Begin, dice Ben Meir, era el más y mejor informado.²¹²

Sin embargo, aunque este método de control puede funcionar en tiempos normales, en época de crisis, el primer Ministro queda a merced de la información y los puntos de vista de sus ministros.

La invasión a Líbano fue el corolario de un proceso erróneo de toma de decisiones en tiempo de crisis. Begin cayó en manos de un Ministro de Defensa (Sharon) con ambiciones personales que no iban de acuerdo con las necesidades del país y que, para llegar a ellas, utilizó conceptos estratégicos que probaron estar equivocados.²¹³ El error provocó la caída del segundo gobierno de Begin (1981-1983), al cual seguiría un Gobierno de Unidad Nacional encabezado por Shimon Peres e Yitzhak Shamir.

En un principio, Peres intentó crear un Consejo de Seguridad Nacional, pero la iniciativa fue vetada por Shamir. Sin embargo, por primera vez, se formó un verdadero

²⁰⁹ Para su segundo gobierno (1981-1983), Begin ya no necesitó a Dayan como legitimador. Las elecciones de 1984 demostraron el alza del electorado nacionalista y otorgaron a Begin la libertad de acción que había esperado y que, hasta cierto punto, Dayan -como moderado que era- había obstaculizado.

²¹⁰ La presencia de Dayan en el proceso de toma de decisiones, aunada a la presión de Estados Unidos, ayudan a explicar por qué Begin aceptó firmar los Acuerdos de Campo David y devolver a Egipto la Península del Sinaí (Hay que tener en mente que el Sinaí nunca fue considerado como parte de *Eretz Israel*).

²¹¹ Ben Meir, *Op. cit.*, pp.111-112.

²¹² *Ibid.*, p.113.

²¹³ *Ibid.*, p.118.

cuerpo intra-ministerial en el que participaban varios consejeros y donde las propuestas eran discutidas y analizadas. El problema esta vez residía en la poca libertad de acción que tenía el Gobierno de Unidad Nacional mismo que, a fin de mantener su unidad, sacó de la agenda todas aquellas decisiones que pudieran generar su división y caída.²¹⁴

B) EL RESULTADO: EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

Entre 1967 y 1973, se modificaron dos de los factores principales que influyen en los decisores al momento de conformar el CSN de Israel. El primero, la falta de profundidad estratégica, cambió a raíz de la Guerra de los Seis Días. El segundo, la interpretación del conflicto árabe-israelí como "dado", se alteró después de la Guerra de Yom Kippur. Estas variaciones ocasionaron que la élite política y militar revisara, en mayor o menor grado, todas y cada una de las premisas que conforman el CSN de Israel.

El CSN de Israel presentó seis cambios importantes en el período que analizo en este capítulo. Tres de éstos (1967, 1973 y 1979) responden a acontecimientos en el nivel regional que influyeron en los formuladores de política israelíes, mientras que los otros tres (1981, 1984 y 1987), se explican con acontecimientos ocurridos en el país.

En estas fechas se modificaron tanto los estímulos que influyen en la toma de decisiones como los filtros que los interpretan. Esta es una importante diferencia con el período anterior, en el que los filtros permanecieron casi intactos.

Otras diferencias con los años anteriores son las fuentes de amenazas y la disparidad que por momentos existió entre la realidad y la lectura que los decisores hicieron de los factores externos.

Durante el período que va de 1967 a 1991, la élite política y militar de Israel percibió, a veces correcta y en ocasiones incorrectamente, el surgimiento de nuevas fuentes de amenaza, entre las que destacan la Unión Soviética, el fundamentalismo y un levantamiento interno (la *Intifadah*). De esta manera, el sistema centro hostil-periferia amistosa diseñado previamente por los decisores, quedaría así para este período:

²¹⁴ Bernstein, cap. cit. pp.207-208.

Figura 4

Sistema centro-periferia (1967-1991)**CONSTANTES**

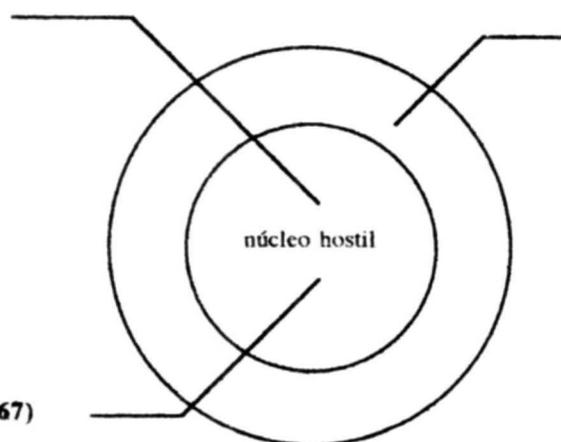
Egipto
 Jordania
 Siria
 Líbano
 Irak
 A. Saudita

VARÍAN

Argelia (1962)
 Marruecos (1962)
 Túnez (1962)
Sudán (1967)
Libia (1967)
Kuwait (1967)
Yemen del Sur (1967)
Yemen (1967)
URSS (1970)
Irán (1979)
Pakistán (1981)
Bahrein (1981)
Qatar (1981)
Omán (1981)

PERIFERIA

Turquía
 Etiopía
 Chipre
Afganistán (1981)
Somalia (1981)
Africa Central (1981)



Nota: los años indican la fecha en el que el país ingresó al sistema (ya sea centro o periferia). Los países en **negrillas** son aquellos que no aparecían en el período anterior, o que cambiaron de posición.

Dentro de este sistema, los cambios más significativos fueron: 1) el aumento del número de países que entraron al núcleo hostil (de nueve a veinte); 2) la posibilidad más cercana de un enfrentamiento armado con la Unión Soviética durante la Guerra de Desgaste; 3) el cambio de *status* de África;²¹⁵ 4) la firma de un acuerdo de paz con un país del núcleo constante, y 5) la transformación de Irán de un país periférico amistoso en uno hostil.

²¹⁵ En 1955, el resto de los países africanos entraron al sistema como periferia amistosa. Sin embargo, en 1973, varios países africanos rompieron relaciones con Israel y, en 1981, Ariel Sharon -Ministro de Defensa en el segundo gobierno de Begin- mencionó al centro de África como una posible fuente de amenaza debido a la creciente influencia soviética en la zona. Véase, Ariel Sharon, "Israel's Strategic Problems in the 1980's", Conferencia presentada en el Simposio Internacional sobre Problemas Estratégicos en la Universidad de Tel Aviv, 14 de diciembre de 1981. esta conferencia, que es un excelente resumen de las posiciones del Likud, marcó un parteaguas en el pensamiento estratégico de Israel con respecto a la política de los gobiernos laboristas.

Los cambios demuestran una tendencia constante de los decisores a percibir un incremento de amenazas a sus intereses nacionales de seguridad, y a asumir mayores compromisos remotos.²¹⁶

Esta visión de los líderes israelíes correspondía, en parte, con lo que en realidad ocurría. Desde 1967, países como Sudán o Libia asumieron una posición más agresiva en contra de Israel. Así mismo, la participación más activa de la Unión Soviética no era imaginaria,²¹⁷ como tampoco lo era la posibilidad de ser atacado desde los lugares más remotos gracias al desarrollo tecnológico militar.

Sin embargo, las preocupaciones israelíes respondían también a distorsiones creadas por la ideología de un nuevo partido en el poder, a su ilusa búsqueda de seguridad absoluta,²¹⁸ y a la mayor participación de la élite militar en la toma de decisiones. Además, durante todo este período, los formuladores de política israelíes no entendieron -unos porque no pudieron y otros porque no quisieron- la relación entre sus compromisos intrafronteras -para ponerlo en palabras de Cohen- con los compromisos perimétricos y remotos. Una actitud más comprensiva hacia los primeros, posiblemente habría solucionado varias amenazas provenientes de los segundos. Pero los líderes israelíes temieron por la unidad del país y la de los distintos gobierno de coalición. Al hacerlo, condenaron a Israel a enfrentar retos para los cuales no tenían respuesta alguna.

La neutralización de Egipto mediante un tratado de paz, la posibilidad de lograr la paz, el nuevo equilibrio político en la zona, así como una mayor dependencia de los Estados Unidos, influyeron también en la formación del nuevo CSN de Israel a partir de 1967. Un concepto novedoso que, sin embargo, no olvidaba varias de las premisas anteriores tales como el mantenimiento de la iniciativa, la búsqueda de una capacidad disuasiva autónoma, y el uso de la fuerza como herramienta de política exterior.²¹⁹

²¹⁶ Stuart Cohen divide los compromisos militares de Israel en perimétricos (periféricos), remotos e intrafronterizos. Cohen, art. cit., p. 333. De acuerdo con el sistema centro-periferia, los países constantes del núcleo representarían el perímetro, mientras que los países que varían en el núcleo y la periferia serían los compromisos remotos.

²¹⁷ Para un análisis de la política soviética hacia Medio Oriente en estos años, véase, por ejemplo, Robert Freedman, *Soviet Policy Toward the Middle East since 1970*, Praeger, Nueva York, 1981; o Michael Confino y Shimon Shamir, (eds.), *The USSR and the Middle East*, Israel University Press, Jerusalén, 1973.

²¹⁸ Wald, *Op. cit.*, p. 240.

²¹⁹ Handel, *Op. cit.*, p.58.

1. Independencia

El resultado de la Guerra de los Seis Días proporcionó nuevas herramientas para la búsqueda de independencia israelí. El “potencial judío”, pensaron los decisores israelíes, fue suficiente para asegurar la supervivencia del estado.

No obstante, para 1970 la élite política y militar israelí enfrentó los primeros problemas de su premisa independentista. La antigua visión que entendía al conflicto árabe-israelí en el estrecho contexto de Medio Oriente, no otorgaba una respuesta clara en caso de que una superpotencia interviniera activamente en el conflicto.²²⁰

La creciente participación soviética de lado egipcio durante la Guerra de Desgaste,²²¹ obligó a los decisores israelíes a encontrar una solución a las contradicciones de su premisa. Sus opciones eran continuar con ataques a profundidad -con el peligro de provocar a la Unión Soviética- o limitarlos a la zona del Canal de Suez. Debido al discreto apoyo de Estados Unidos, Israel optó por declarar públicamente que limitaría sus ataques a 45 kilómetros al occidente del canal.²²² Pero los soviéticos no aceptaron este regateo y adelantaron la posición de los sistemas anti-aéreos. En respuesta, Chaim Bar Lev -Jefe del Estado Mayor- y Moshe Dayan -Ministro de Defensa- afirmaron que Israel atacaría sin diferenciar entre “consejeros” soviéticos y soldados egipcios.²²³

Este período resulta interesante, ya que incluyó, por primera vez, el peligro de un enfrentamiento de Israel con una superpotencia que apoyaba al enemigo. El gobierno israelí fue muy cauteloso, y trató en todo momento de no provocar a los soviéticos, pero dejó ver que Israel no dudaría en hacerles frente en caso de que su seguridad estuviera en riesgo. Esto quedó claro no sólo con el discurso israelí, sino con el derrobo en julio de 1970 de cuatro Mig-21 pilotados por soviéticos.²²⁴

²²⁰ Horowitz, art. cit., p. 257.

²²¹ A partir de 1970, consejeros militares soviéticos comenzaron a ayudar a Egipto en la construcción de un sistema anti-aéreo hacia para el país. Poco a poco, este sistema se acercó al Canal de Suez. Cabe señalar que los Acuerdos de Desmovilización de Fuerzas firmados después de la guerra de 1967, prohibían la construcción de este tipo de sistemas, ya que podrían servir como “paraguas” en un ataque egipcio en contra de Israel.

²²² La decisión de hacer explícita esta política tenía el objetivo de disminuir el riesgo de un enfrentamiento con la Unión Soviética. Véase, *Ha'aretz*, 14 de abril de 1970, p. 9

²²³ Véase, por ejemplo, la entrevista a Bar Lev publicada en *Ha'aretz*, 27 de septiembre de 1970, p.4.

²²⁴ Handel, *Op. cit.*, p. 55.

Después de 1973, el primer asunto revisado fue el de la autosuficiencia. La Guerra de Yom Kippur debilitó profundamente la sensación de independencia que existía en 1967. Cuando se trata de disminuir la influencia de lo que “los gentiles dicen” sobre lo que “los judíos hacen”, queda claro que la independencia política está parcialmente condicionada por una autosuficiencia material, e Israel necesitaba de la ayuda estadounidense para hacer frente a sus necesidades económicas y militares.

Los años que siguieron a la Guerra de Yom Kippur se caracterizaron por una actitud israelí de aceptar estos límites. Así lo demuestran los acuerdos firmados entre Israel y sus vecinos (Egipto y Siria) resultado de la presión estadounidense.

En 1977, ocurre un nuevo cambio en la premisa de independencia. Si Ben Gurion pensaba que el potencial judío era suficiente para sobrevivir, y que la independencia no sólo era deseable, sino posible, Begin llevaría esta idea hasta sus últimas consecuencias.

A pesar de la sensibilidad mostrada por Begin durante los primeros tres años de su gobierno, en términos generales, el gobierno likudista fue menos cauteloso que sus predecesores laboristas ante las restricciones internacionales, revitalizando drásticamente la búsqueda de independencia.²²⁵

Para entender la actitud de Begin y la ampliación del margen de libertad de su gobierno, es necesario revisar tanto la ideología (neo) revisionista del Likud, como el contexto en el que ocurrió esa ampliación.

La ideología del Likud -y de Begin- tiene sus raíces en el revisionismo sionista de Zeev Jabotinski. Jabotinski ofrecía un mito alternativo al laborista. El mito del poder y la grandeza judía. El Likud dio su propia interpretación de esta visión: la grandeza y la independencia judía debían buscarse en un mundo hostil que intentaba aniquilar al Sionismo y al pueblo judío. En este contexto, el poder -su acumulación y uso- era la herramienta adecuada para lograr estos objetivos.²²⁶

Las aspiraciones del Likud fueron favorecidas por lo que ocurría en la arena internacional. El gobierno de Begin fue el primero en utilizar un discurso profundamente

²²⁵ Efraim Inbar, “Israel Strategic Thinking After the 1973 War”, en *The Journal of Strategic Studies*, vol., 6, núm. 1, 1983, p. 55.

²²⁶ Ilan Peleg, “The Foreign Policy of Herut and the Likud” en Reich y Kieval, *Op. cit.*, p.59.

anti-comunista.²²⁷ Este discurso, que no era simple retórica, acercó a Israel a Estados Unidos, en un momento en el que la distensión entre las superpotencias pasaba por una importante crisis por la invasión soviética a Afganistán. Así, Begin creía tener -y tenía- mayor libertad de acción, pues consideraba que Israel era visto como un aliado indispensable para contener el expansionismo soviético en la zona.²²⁸

En este contexto, el gobierno de Begin pudo llevar a cabo acciones como la destrucción del reactor nuclear iraquí, la anexión de las Alturas del Golán (1981) y la invasión a Líbano (1982), sin que Estados Unidos pudiera -o quisiera realmente- hacer algo por contenerlo.²²⁹

La caída de Begin, la formación de los gobiernos de unidad nacional, la crisis económica y la llegada de Gorbachov al poder en la Unión Soviética, debilitaron la independencia israelí. El discurso anti-comunista quedó atrás, e Israel dejó de ser un “aliado indispensable” de Estados Unidos. La afinidad de regímenes ya no era fundamental.²³⁰ Israel volvió a los tiempos posteriores a 1973, y se enfrentó nuevamente con la dificultad de llevar a cabo una política independiente sin gozar de una autarquía material.²³¹

²²⁷ Es cierto que, después de la Guerra de Corea, los gobiernos laboristas adoptaron una posición pro-estadounidense. Sin embargo, nunca utilizaron un discurso anti-comunista. Si atacaban a la Unión Soviética era por su política hacia Israel, no por su sistema.

²²⁸ Más aún, el gobierno de Begin podía utilizar esta libertad de acción, por lo menos en el corto plazo, gracias a que, durante este período, las FDI estaban lo suficientemente bien equipadas como para llevar a cabo una guerra sin necesitar reabastecimiento. Además, según Klieman y Pedatzur, Israel había logrado cierta autarquía material gracias al desarrollo de una industria militar propia que floreció, sobre todo, entre 1967 y 1973. Tal tendencia se mantuvo durante los siguientes nueve años, pero cayó drásticamente a partir de 1982. Aharon Klieman y Reuven Pedatzur, *Rearming Israel: Defense Procurement Through the 1990's*, JCSS, Tel Aviv, 1991, pp. 71-88.

²²⁹ Amos Perlmutter dice que, además de las ventajas obtenidas por Israel, su libertad de acción se fortaleció con la incapacidad estadounidense. Mientras Israel se inclinaba por resolver los conflictos regionales estrictamente en sus propios términos, el gobierno de Reagan veía intenciones globales soviéticas en todos los conflictos regionales sin entender la naturaleza real del conflicto. Esta dicotomía era precisamente la que incapacitaba a Estados Unidos para poner un freno a Israel. Perlmutter, *Op. cit.*, p. 328.

²³⁰ Jonathan Marcus dice que Israel supo aprovechar la exageración de las facciones conservadoras dentro de Estados Unidos que veían a Israel como un aliado estratégico vital para los intereses estadounidenses. Sin embargo, en estos tiempos de Perestroika -agrega Marcus en 1989-, Israel no puede seguir poniendo demasiado énfasis en esta relación estratégica, a menos que quisiera llevarse una desagradable sorpresa. Jonathan Marcus, “The politics of Israel's Security”, en *Current Affairs Bulletin*, septiembre de 1989, p. 11.

²³¹ Para un análisis del declive de la autarquía militar, véase, Klieman y Pedatzur, *Op. cit.*, pp. 79-88.

2. Dependencia

Israel alcanzó su máxima independencia entre 1967 y 1973. Sin embargo, a partir de la Guerra de Yom Kippur, entró en franca decadencia. Las razones de este declive pueden dividirse en políticas y militares, aunque, evidentemente, éstas se relacionan entre sí.

Aunque la Guerra de Yom Kippur, no fue un éxito militar, sí constituyó un éxito político para los países árabes. Los Estados árabes supieron utilizar el círculo “externo” de las superpotencias para modificar la relación de poder dentro del círculo “interno” árabe-israelí.²³² La guerra fue un éxito político porque, entre otras cosas, evidenció la urgente necesidad de ayuda militar y financiera de Israel en una guerra larga (en el contexto árabe-israelí) y no limitada, sobre todo cuando la intervención de las superpotencias no es equilibrada. Esta urgente necesidad -que poco a poco se convirtió en dependencia- minó la autonomía política y militar de Israel.

El éxito político de los árabes es todavía más claro si se considera el aislamiento que vivía Israel. Después de 1973, desapareció el cinturón de amistad” creado en los años cincuenta. Doce países africanos -no árabes- rompieron relaciones diplomáticas con Israel,²³³ y pasaría más de una década antes que pudieran restablecerse.

La dependencia de Israel frente a Estados Unidos se agudizó aún más con el embargo militar declarado por el gobierno francés en 1973. Entonces -a diferencia de lo ocurrido antes- Israel ya no tenía ningún “arma” para contrarrestar la importancia de Estados Unidos.

La dependencia -traducida en vulnerabilidad- obligó a Israel a ceder ante las presiones de Estados Unidos, en un momento en el que el gobierno estadounidense era más

²³² Horowitz, art. cit., p. 260.

²³³ Los países que rompieron relaciones fueron: Alto Volta, Bofuthatswana, República Centroafricana, Dahomey (ahora Benin), Gabón, Ghana, Costa de Marfil, Kenia, Liberia, República Malgache (ahora Madagascar), Ruanda, Sierra Leona y Zaire. De África, sólo Malawi, Sudáfrica y Suazilandia mantuvieron relaciones. Israel intentó reforzar su posición en el Tercer Mundo acercándose a países americanos (Barbados, Bolivia, El Salvador, Haití y Nicaragua), pero no fue suficiente, para reemplazar el apoyo de África. Además, su posición en Latinoamérica también se debilitó, cuando Cuba se unió a los países que rompieron relaciones con Israel. *The Europa Yearbook*, 1973 (pp. 711-712), y 1974 (pp. 711-712).

susceptible a las presiones árabes, e intentaba promover la “occidentalización” de Egipto. En otras palabras, Israel se volvió menos importante para los intereses de Estados Unidos, por lo menos hasta 1980.²³⁴

Fue en este período (1973-1980) cuando creció la disposición del gobierno israelí a retirarse de territorios -que serían desmilitarizados- a cambio de la paz. Pero la élite política en Israel no estaba de acuerdo con el ritmo dictado por Estados Unidos. Sin embargo, debido a su vulnerabilidad, acabó por ceder a las presiones y firmar unos acuerdos con Siria (1974) y Egipto (1975) que no eran de su total agrado, pues ni reducían la hostilidad árabe, ni frenaban la carrera armamentista,²³⁵ ni respondían plenamente a la necesidad israelí de armamento sofisticado.²³⁶

Los Acuerdos de Campo David reflejaron también la vulnerabilidad de Israel. Aunque estos acuerdos se ajustaban a los objetivos laboristas de firmar tratados de paz a cambio de territorio, lo cierto es que no se adaptaban a la ideología del Likud.²³⁷ Si Begin aceptó ir a Campo David, fue porque los gobiernos laboristas que le precedieron, junto con la presión estadounidense, sentaron las bases de un camino irreversible para Begin.²³⁸

La dependencia israelí disminuyó entre 1980 y 1982 por los acontecimientos descritos en la sección anterior, pero aumentó nuevamente después de la invasión a Líbano.

²³⁴ Harvey Sicherman analiza este proceso. Véase, Harvey Sicherman, “The United States and Israel: a Strategic Divide?”, en *Orbis*, núm. 24, 1980, pp. 381-394.

²³⁵ Entre 1974 y 1975, el gasto total en armamento de Egipto fue de 15,700 millones de dólares; Siria gastó \$3,200 millones; Jordania \$700; Irak \$5,200; Arabia Saudita, \$22,200; e Israel \$15,700. Inbar, art. cit., p. 19, n. 4. Nótese que las cifras para Israel y Egipto son idénticas.

²³⁶ Desde el punto de vista de Israel, y de acuerdo con su CSN, cualquier tratado que Israel firme -sea de paz, de no agresión, o simplemente de fin de hostilidades- debe, en compensación, ser acompañado, entre otras cosas, por una promesa estadounidense de que proveerá el armamento necesario para que Israel haga frente a la nueva situación creada por el tratado. Esto, por supuesto, varía de acuerdo con la naturaleza del tratado, pero, sobre todo, con la capacidad de negociación que tenga Israel al momento de firmarlo.

²³⁷ Los Acuerdos de Campo David fueron aprobados por el *Knesset* con 84 votos a favor, 14 en contra y 17 abstenciones. De los 84 votos a favor, sólo 11 vinieron del Likud, a pesar de que Begin gobernaba en ese entonces. Kieval, cap. cit., p. 34.

²³⁸ Además de la presión, los incentivos materiales eran mayores. Los Acuerdos de Campo David incluían una memoranda en la cual estipulaba que Estados Unidos haría “todo lo posible por responder a las necesidades defensivas de Israel, incluyendo el suministro de armas sofisticadas”. Véase, Dore Gold, *US Policy Toward Israel's Qualitative Edge*, JCSS, Memorandum, núm. 36, septiembre de 1992, pp. 8-9.

Aunque el aislamiento político comenzó a disminuir con los gobiernos de unidad nacional,²³⁹ la crisis económica renovó la dependencia. Los problemas económicos de Israel se reflejaron tanto en el aumento en su deuda externa, como en la decadencia de la industria militar.²⁴⁰ Se hizo evidente que, para mantener el “equilibrio cuantitativo” y la ventaja

Año	Asistencia de EEUU a Israel para Gastos de Seguridad (millones de dólares)
1983	1700
1984	1700
1985	1400
1986	1723
1987	1800
1988	1800
1989	1800

cuantitativa en armas, Israel dependía del cumplimiento de las promesas de las administraciones Reagan y Bush al respecto.²⁴¹

El presupuesto de defensa israelí tiene dos fuentes: ingresos domésticos y capital extranjero. A partir de 1983, el capital extranjero proveniente de Estados Unidos ha representado entre 34% y 40% de este presupuesto. En 1989, el presupuesto asignado a la defensa fue \$5,100 millones de dólares, de los cuales \$1,800 venían de Estados Unidos (34%). Estas cifras demuestran la dependencia de Israel.²⁴²

Tabla 5
Pagos de Israel a Estados Unidos por
Concepto de Deuda (1976-1991)

Año	Cantidad (millones de dólares)
1981	565
1982	757
1983	750
1984	948
1985	1,005
1986	1,036
1987	1,066
1988	1,145
1989	1,020
1990	1,095
1991	1,115

Fuente: Klieman y Pedatzur, *Op. cit.*, p.66

²³⁹ Entre 1984 y 1986, Peres, que ocupaba el puesto de Primer Ministro, restableció relaciones diplomáticas con Costa de Marfil y Camerún, mantuvo pláticas con el Rey Hassan de Marruecos, estableció relaciones con España, y se entrevistó con los soviéticos en Helsinki (1986). Véase, Reich, cap. cit., p. 13.

²⁴⁰ Klieman y Pedatzur, *Op. cit.*, p. 79.

²⁴¹ Durante los años de Reagan, se hizo más explícito el compromiso estadounidense con el margen cualitativo de Israel con respecto a sus vecinos, y esto culminó con el nombramiento de Israel como Aliado No-Miembro de la OTAN. Gold, *Op. cit.*, p.11-12.

²⁴² Klieman y Pedatzur, *Op. cit.*, pp. 65-67.

3. Una solución pragmática: territorios desmilitarizados a cambio de paz

La Guerra de los Seis Días pareció solucionar algunos problemas estratégicos de Israel, pero no significó el final de la guerra latente que imperaba desde 1949. De esta forma, el período después de 1967 y antes de 1973, se caracterizó por un incremento tanto en el ejercicio de violencia como en la cooperación parcial entre Israel y sus vecinos.²⁴³

Sin embargo, la venganza que tanto temía el Estado victorioso ocurrió en 1973. La Guerra de Yom Kippur pavimentó el camino para la solución de un conflicto entendido como “dado”. Después de esta guerra, tanto israelíes como egipcios podían sentarse a negociar el final de la guerra latente entre ellos.²⁴⁴

No obstante, aunque se considera como el primer paso hacia la paz, la guerra no disminuyó el pesimismo ni la desconfianza que caracterizaron a los líderes israelíes antes de 1973.

La paz firmada con Egipto es un fascinante ejemplo del pragmatismo israelí. Israel descubrió contradicciones y desventajas en la doctrina militar desarrollada después de 1967, y enfrentó presiones para las que había que encontrar la solución menos costosa.

En el período comprendido entre la Guerra de los Seis Días y la de Yom Kippur, Israel contó con un territorio que finalmente le permitía absorber un primer ataque enemigo, pero que, al mismo tiempo, lo privaba de un espacio de advertencia en tierra.²⁴⁵ Éste fue uno de los factores que mejor aprovecharon sirios y egipcios en su ataque sorpresa. Por

²⁴³ El mejor ejemplo de la cooperación parcial es la “política de puentes abiertos” realizada por Israel y Jordania para permitir el cruce de la población palestina de uno a otro lado del Río Jordán. Ejemplos del uso de violencia son los constantes enfrentamientos a lo largo de la frontera jordano-israelí, y la Guerra de Desgaste entre Israel y Egipto.

²⁴⁴ Los motivos que facilitaron la participación de Israel en las negociaciones se explicará a continuación. En el caso de Egipto, la Guerra de Yom Kippur otorgó las herramientas necesarias, tanto externas como internas, para la negociación. Hacia el exterior Egipto se benefició por el aislamiento político de Israel y por la susceptibilidad de Estados Unidos ante las presiones de un bloque árabe más unido que nunca (unión reflejada por el boicot petrolero). Hacia el interior, la guerra se convirtió en un instrumento de legitimidad. Los árabes habían recuperado su honor, y ahora se sentarían a negociar con el derrotado.

²⁴⁵ Antes de 1967, tanto la Península del Sinaí como las Alturas del Golán habían permanecido desmilitarizadas como lo estipulaban los diferentes acuerdos de armisticio. Estas zonas desmilitarizadas, en caso de ser violadas, otorgaban a Israel un espacio de respuesta que le permitía movilizar sus reservas antes de que ocurriera el primer enfrentamiento. Con la invasión israelí de estos territorios, Israel tuvo que adelantar sus fuerzas hasta ponerlas de frente a los ejércitos enemigos, privándolas de un espacio de advertencia. Para una descripción más detallada de esta situación y la forma en que fue aprovechada por los países árabes, véase, Avi Shlaim, “Failure in the National Intelligence Estimates: the Case of the Yom Kippur War”, en *World Politics*, núm. 28, abril de 1976, pp. 348-380.

ello, el liderazgo israelí vio en la desmilitarización una posible respuesta a su problema. Una zona desmilitarizada daría tiempo a Israel para movilizar sus reservas y añadiría una carga política a aquellos países que quisieran violar estas zonas.

Además, después del retiro israelí de un territorio, la desmilitarización parecía un intercambio razonable. Pero había otros incentivos. A cambio de la entrega de territorio, Israel podía comprometer a Estados Unidos con su reabastecimiento militar como compensación por los riesgos que corría. Más aún, la desmilitarización reconciliaba nuevamente el continuo énfasis en las tácticas ofensivas con la estrategia defensiva.²⁴⁶

Para “vender” la idea de zonas desmilitarizadas, el liderazgo israelí contaba con el interés estadounidense de llevar estabilidad a Medio Oriente. En este sentido, los decisores israelíes podían argumentar -como lo hicieron- que si se retiraban de zonas que no fueran desmilitarizadas, sus incentivos para realizar ataques preventivos serían mayores, y esto difícilmente llevaría estabilidad a la zona.²⁴⁷

De esta forma, los formuladores de política israelíes intentaban encontrar la solución que más ventajas les trajera, ante las presiones estadounidenses, el aislamiento político y la peor derrota militar de su historia.

Los Acuerdos de Campo David fueron el resultado de estas presiones, del aislamiento y la derrota, pero también de las necesidades israelíes. Los tratados de paz no significaron el final de la desconfianza y el pesimismo. Eran simple y puro pragmatismo. Begin firmó los Acuerdos de Campo David. Según la opinión de Peleg:

Begin fue a Campo David para garantizar su visión del Gran Israel, para neutralizar a Egipto, y para ganar tiempo frente a las presiones de Estados Unidos.²⁴⁸

²⁴⁶ El pensamiento estratégico israelí fue muy ambiguo después de 1967, respecto a la utilidad defensiva de los Territorios Ocupados. La falta de una integración doctrinal entre la estrategia defensiva y las tácticas ofensivas fue uno de los puntos débiles que manifestó la guerra de 1973. Por lo tanto, las áreas desmilitarizadas contribuían no sólo a aumentar el espacio de advertencia en tierra, sino a reducir el margen entre la estrategia defensiva y la preferencia israelí por tácticas ofensivas. Joseph Churba, *The Politics of Defeat*, Cyrco Press, Nueva York, 1977, p.127.

²⁴⁷ Inbar dice que la insistencia de Israel de crear zonas desmilitarizadas y obstáculos políticos se debía más al miedo del liderazgo israelí frente a un nuevo ataque árabe, que a una posibilidad de reintroducir los ataques preventivos. Esto se comprueba mediante un análisis de las armas adquiridas por Israel en estos años, que claramente estaban orientadas a la defensa y no a la ofensiva. Inbar, art. cit., p.6.

²⁴⁸ Peleg, cap. cit., p. 65.

Como estadista, Begin se esforzó por establecer buenas relaciones personales con Sadat. No obstante, cuando consideraba al mundo árabe en su conjunto, lo veía como enemigo. Nunca quiso saber nada de las costumbres, la cultura y las aspiraciones de los árabes. El sólo veía una fuente de amenaza para Israel. Pensaba que ni árabes ni israelíes estaban dispuestos a dismantelar, en un segundo, varias décadas de hostilidad, desconfianza y malos entendidos. Dudaba también de la legitimidad política de los regímenes árabes, de sus gobernantes y de su durabilidad. Lo que Begin esperaba de Campo David era una paz por separado con Egipto. Ni más ni menos. No tenía la menor intención de hacer concesiones territoriales ni filosóficas a nadie que no entrara en el acuerdo cerrado por Carter, Sadat y él.²⁴⁹

Por lo tanto, la paz con Egipto es, sin duda, un enorme paso, pero sólo en el contexto de las relaciones entre Egipto e Israel. Su aportación a las relaciones árabe-israelíes es limitada. Ejemplo de esto es que pasarían casi veinte años antes de que Israel firmara un acuerdo de paz con otro país de la región.

Con Egipto los incentivos eran mayores y los obstáculos eran menores que con cualquier otro país árabe del núcleo. Con Egipto no estaba en juego ni el problema palestino (aunque se incluyera en la agenda), ni territorios considerados vitales por Israel, ya sea por motivos estratégicos o religiosos.

La invasión a Líbano representa otro ejemplo de los límites de los Acuerdos de Campo David, pero también son una clara muestra de la visión de Begin. Una mezcla de grandeza mesiánica e inseguridad holocáustica. Israel entró a Líbano para expandir su zona de influencia y para resarcir los daños morales causados a Begin por el retiro israelí de la Península del Sinaí.²⁵⁰

Todavía, en 1981, el gobierno likudista seguía utilizando el mismo discurso pesimista y alarmista que empleaba Ben Gurion en 1949 (aunque éste último con más justificaciones). La OLP y países como Pakistán o Yemen del Sur eran citados como una

²⁴⁹ Perlmutter, *Op. cit.*, pp. 304, 308, y 364.

²⁵⁰ Peleg dice que una causa secundaria, pero importante, de la invasión a Líbano fue el deseo de Begin de liberar a los israelíes de los traumas nacionales del pasado (léase la Guerra de Yom Kippur), y de liberarse él mismo del trauma personal causado por la firma de los Tratados de Campo David que iban en contra de las premisas básicas de su ideología. Peleg, *cap. cit.* pp. 66.

amenaza a la “existencia misma del Estado”.²⁵¹ Al hacerlo, el gobierno de Begin no sólo no liberó a los israelíes de sus traumas nacionales del pasado, sino los profundizó aún más, al alimentar la desconfianza y la visión de que la coexistencia pacífica entre árabes y judíos era imposible.

La fórmula “territorio por paz” perdió fuerza en el discurso israelí durante la primera mitad de los ochenta, y reapareció con el inicio de la *Intifadah*. El levantamiento palestino dejó al gobierno israelí en una posición parecida a la de 1973. Un nuevo reto frente al cual el retiro territorial parecía la única opción viable.

Nuevamente, el gobierno israelí tenía razones de peso para aceptar una solución parecida a la de 1979. La caída de la Unión Soviética debilitó su capacidad de negociación; el movimiento palestino desgastó a la sociedad israelí que no tenía los incentivos que tuvo cuando luchaba contra enemigos que claramente amenazaban su seguridad nacional, y los inmigrantes provenientes de la Unión Soviética representaban una enorme carga económica -y dependecia- que sólo podía solucionarse creando un clima de estabilidad capaz de atraer divisas al país y cediendo a las presiones estadounidenses a cambio de ayuda financiera.²⁵²

Pero Gaza y Cisjordania no eran el Sinaí, y la OLP no era Egipto. El debate interno ocurrido en 1990 alrededor de estos territorios, ocasionó la caída del último gobierno de unidad nacional. El Likud gobernó hasta 1992 cuando perdió la mayoría en el *Knesset*.²⁵³

Vemos así que durante este período (1967-1991), el liderazgo israelí dejó de entender el conflicto árabe-israelí como “dado” (por lo menos con uno de sus enemigos), y descubrió las ventajas de una visión dicotómica de guerra y paz. Sin embargo, los avances en la paz fueron resultado más de necesidades pragmáticas y búsqueda de soluciones a problemas particulares, que una sensación de mayor confianza entre los actores.

²⁵¹ Véase la conferencia de Sharon citada anteriormente, pp. 2-4.

²⁵² Alpher, cap. cit., p. 116. Aproximadamente 345, 000 judíos soviéticos inmigraron al país entre 1989 y 1991, y se tenía estimado que el número aumentara a 1 millón en 1995. Esta cifra representa un aumento de 25% de la población israelí. Para cifras y consecuencias de la inmigración soviética, véase, Yehuda Ben Meir, “Strategic Implications of the Immigration of Soviet Jewry to Israel”, en Gazit, *Op. cit.*, pp. 143-161.

²⁵³ Ya en 1990, el Parlamento israelí había emitido un “voto de desconfianza” al gobierno likudista de Shamir, pero este se las ingenió para formar una nueva coalición.

La “paz fría” con Egipto fue un éxito desde la perspectiva del CSN de Israel. No obstante, reflejó la enorme dificultad que ambas partes tuvieron para olvidar décadas de conflicto, desconfianza y malos entendidos.

4. Las FDI: en busca de un equilibrio de fuerzas y un margen cualitativo

En tan sólo seis años, las FDI lograron su mayor éxito militar y sufrieron su más dolorosa derrota. Ambos acontecimientos incidieron en la conformación de su doctrina.

Hasta antes de 1973, el alto mando militar y la élite política de Israel, pensaron que la calidad -material y humana- era suficiente para defenderse de sus enemigos. Por lo tanto, siguieron dos principios básicos: aumentar al máximo los recursos del país en tiempo de guerra, y otorgar prioridad a la calidad sobre la cantidad.²⁵⁴

Estos principios tenían una premisa secundaria: la ventaja cualitativa era suficiente para contener un primer ataque, siempre y cuando las FDI tuvieran una relación de fuerzas de uno a tres con respecto a sus enemigos árabes.²⁵⁵

El ataque sorpresa de 1973 evidenció los límites de estos principios al demostrar que cuando el sistema de seguridad depende de un ejército reservista, la relación de fuerzas en la primera etapa de la guerra determinará, por lo menos, el resultado político del enfrentamiento.²⁵⁶

Otra lección de la guerra fue que la movilidad, la mayor motivación, y la mejor capacidad para adaptar nueva tecnología de las FDI, no son suficientes para contrarrestar la ventaja cuantitativa del enemigo.

En ese momento, el gobierno de Rabin decidió que, para solucionar estos problemas, era necesario aumentar el tamaño de las FDI y el material bélico a su disposición. Por ello, Israel presentó a Estados Unidos una enorme lista de equipo militar que intentaba adquirir.²⁵⁷

²⁵⁴ Levran, art. cit., p. 39.

²⁵⁵ *Ibidem*

²⁵⁶ Horowitz, cap. cit., p. 262.

²⁵⁷ Véase, Anthony Cordesman, “How Much is Too Much?”, en *Armed Forces Journal*, octubre de 1977, pp. 36-37.

Estados Unidos respondió a las peticiones israelíes y, durante este período, se expandieron tanto la compra de armamento como el tamaño del ejército. Para junio de 1977, Israel se había recuperado de todas sus pérdidas materiales. Más aún, el número de tanques aumentó 50 por ciento; el de aviones 30 por ciento; el de artillería 100 por ciento, y el de transporte de personal 800 por ciento.²⁵⁸ Con el mismo objetivo, se incluyeron en el ejército cerca de 50 mil soldados adicionales, ampliando el servicio a categorías antiguamente exentas y, abriendo a las mujeres áreas previamente reservadas a los hombres.²⁵⁹

Según Inbar, existían varias razones para explicar este énfasis cuantitativo:

Primero, Israel quería un ejército más grande con una mayor capacidad de fuego que evitara un colapso en caso de ser sorprendido otra vez. Un Estado pequeño que carece de profundidad estratégica tiene que detener al enemigo fuera de los límites de sus centros vitales. Por lo tanto, lo que importa no sólo es el potencial militar, sino el poder militar inmediatamente disponible. Segundo, la debilitada disuasión israelí aumentaba la probabilidad de una iniciativa militar árabe. Esto implicaba la necesidad más fuerzas que vigilaran las fronteras y un mayor número de unidades alertas [...] Cuarto, Israel intentaba establecer un ejército lo suficientemente grande para poner en práctica un contraataque simultáneo en dos frentes y derrotar a los árabes antes de que las potencias pudieran intervenir. Quinto, Israel calculaba que en la próxima guerra debería enfrentar a ejércitos más grandes y a una coalición árabe que incluiría probablemente a países más distantes. Las peticiones israelíes eran también una respuesta a la enorme transferencia de armas de Estados Unidos a los países árabes [...] Séptimo, Israel preveía un mayor grado de desgaste en el próximo enfrentamiento. La mayor capacidad de destrucción y exactitud de las nuevas armas, llevaba a esta conclusión. Por lo tanto, Israel deseaba tener suficientes armas, repuestos y municiones para soportar un posible embargo estadounidense en caso de otra guerra.²⁶⁰

Pero el énfasis cuantitativo también era visto como una herramienta que compensaba a Israel por la pérdida de territorio. Como dije antes, después de 1973, el liderazgo israelí comenzó a pensar en el retiro y la desmilitarización como solución a las presiones y retos que afrontaba.

La entrega de territorios tenía tres importante ventajas militares para Israel: a) acortaba sus líneas de abastecimiento; b) le permitía seguir basando su seguridad en un ejército reservista, y 3) en el caso del Sinaí, representaba un obstáculo para el avance

²⁵⁸ Yitzhak Rabin, *Memoirs*, Ma'ariv Book Guild, Tel Aviv, 1979, p.505.

²⁵⁹ *Ibidem*

²⁶⁰ Inbar, "Israeli Strategic...", pp.6-7

egipcio, pues, en caso de atacar, Egipto tendría que dejar su escudo en el margen occidental del Canal de Suez.

De esta forma, la élite militar y política de Israel buscó crear un equilibrio entre su orientación cuantitativa y la cualitativa. Pero para lograrlo, dependía todavía de la ayuda estadounidense.²⁶¹

Las tendencias de la política estadounidense de suministro de armas a Israel reflejan un compromiso de facto con el margen cualitativo israelí. Este compromiso de facto se inició durante el gobierno de Kennedy, se fortaleció durante el gobierno de Carter, pero sólo se hizo explícito hasta 1984 con Reagan.²⁶²

No obstante, el compromiso estadounidense tuvo sus altibajos. En la segunda mitad de los setenta, Estados Unidos entendió la transferencia de armas y tecnología, no sólo como compensación por la pérdida israelí de territorio, sino como requisito previo para lograr la paz impulsando a Israel a asumir los riesgos necesarios para estabilizar la región.²⁶³

Durante la primera mitad de los ochenta, el compromiso se fortaleció aún más con la intervención soviética de Afganistán, y la amenaza de aumentar su presencia en Medio Oriente.

Sin embargo, y paradójicamente, justo cuando los Estados Unidos hicieron explícito su compromiso, disminuyó la ventaja cualitativa de Israel en relación con los ejércitos árabes,²⁶⁴ en especial por lo que se refiere a Arabia Saudita.

El caso de Arabia Saudita es ejemplar, pues refleja los problemas entre Israel y Estados Unidos con respecto al margen cualitativo. Debido a que Israel consideraba a Arabia Saudita como un miembro del núcleo hostil, cualquier suministro de armas avanzadas a este país significaba un retroceso de la ventaja cualitativa. Para Estados

²⁶¹ En 1981, Ariel Sharon expresó que Israel ya había llegado al tope de su crecimiento cuantitativo, y que, desde entonces, se concentraría en el desarrollo cualitativo. Sharon, doc. cit., p. 4.

²⁶² Gold, *Op. cit.*, pp. 4, 8 y 11.

²⁶³ *Ibid.*, p. 12.

²⁶⁴ Según Jonathan Marcus, la disminución del margen cualitativo se debió, sobre todo, al surgimiento de nuevos proveedores de material bélico avanzado. Países como Arabia Saudita, Siria y Libia se vieron favorecidos con el desarrollo de industrias militares en China, Pakistán, Brasil e India. Al surgir estos proveedores, Estados Unidos perdió el monopolio y el control sobre el mantenimiento del margen cualitativo de Israel. Jonathan Marcus, "The Politics of Israel's Security", en *Current Affairs Bulletin*, septiembre de 1989, pp. 9-11.

Unidos, en cambio, Arabia Saudita no representaba un peligro mayor para la seguridad de Israel, siempre y cuando la venta de armas se condicionara a que el país saudita no las utilizara en contra del Estado judío.²⁶⁵ Surgió entonces una importante pregunta: ¿ventaja cualitativa respecto a quién?

Otros factores que disminuyeron la ventaja cualitativa de Israel, fueron la profunda crisis económica de los ochenta,²⁶⁶ y el argumento estadounidense de que el margen también era responsabilidad de Israel, y que este se mantenía gracias a la motivación y mejor preparación de las FDI. El gobierno de Reagan introdujo entonces una nueva concepción de la ventaja cualitativa: una ventaja no basada en el suministro de armas, sino en la transferencia de tecnología. Alentar los esfuerzos de Israel para lograr el margen cualitativo se convirtió, en la práctica, en parte de la política estadounidense.²⁶⁷

Así, aún cuando Estados Unidos continuó vendiendo armas al mundo árabe, intentó equilibrar la balanza apoyando la industria militar israelí. Desde la perspectiva estadounidense, el margen cualitativo tendría que mantenerse con la iniciativa israelí, pero con el apoyo financiero de Estados Unidos.²⁶⁸

5. Estrategia defensiva y disuasión

5.1 1967-1977: Estrategia defensiva, disuasión debilitada y defensa territorial

Desde el punto de vista puramente militar, para Israel el resultado más importante de la Guerra de los Seis Días fue la obtención de profundidad estratégica. La consecuencia general de esta ventaja estratégica fue la adopción del concepto de "fronteras seguras", que significan fronteras que pueden defenderse sin necesidad de lanzar un ataque preventivo.

²⁶⁵ Para una lista del armamento otorgado por Estados Unidos a Arabia Saudita en 1990, véase, Klieman y Pedatzur, *Op. cit.*, p. 35.

²⁶⁶ Para cifras sobre la crisis económica y el gasto militar de Israel durante los ochenta, véase, *Ibid.* pp. 51-70.

²⁶⁷ Gold, *Op. cit.*, p. 11.

²⁶⁸ Israel recibió apoyo, por ejemplo, para el desarrollo de los misiles anti-áreos "Jetz", los misiles "Jericó" (tierra-tierra)

En otras palabras, la idea de fronteras seguras implica la adopción de una estrategia de absorción -de un primer ataque enemigo- seguida por un contragolpe.²⁶⁹

Este nuevo concepto, conlleva también al abandono del sistema de *casi belli* utilizado por la élite israelí hasta 1967, pero no necesariamente significa el fin de la confianza en la efectividad de la superioridad militar como medio disuasivo.²⁷⁰

Las nuevas fronteras otorgaron la posibilidad de confiar, al menos parcialmente, en un tipo de defensa más estática a lo largo de líneas de defensa fortificadas.²⁷¹ A pesar de la opinión de algunos analistas,²⁷² Israel mantuvo esta misma estrategia después de 1973, resguardándose en sus "fronteras defendibles". Así, la debilidad de una posición defensiva no fue una de las lecciones aprendidas por las FDI después de sus fracasos iniciales en la guerra de octubre de 1973. Al contrario, se concluyó que la posición defensiva debía aumentarse con varios elementos que quedaron pendientes antes de la Guerra de Yom Kippur.

Uno de los elementos que los decisores israelíes consideraron pendientes fue la desventaja cuantitativa de las FDI respecto a los ejércitos árabes. Después de la guerra de 1973, Israel se dedicó principalmente a la reconstrucción de las FDI, y a recobrar su confianza. De esta manera, los líderes israelíes se concentraron en el rearme para fortalecer su posición defensiva y su capacidad disuasiva.

Pero la élite política y militar de Israel comprendió que la defensa era tan sólo la primera etapa de la guerra. Israel no tenía recursos suficientes para ganar una guerra

²⁶⁹ Para un análisis del proceso de toma de decisiones sobre la adopción de la estrategia de absorción, véase, Israel Tal, "Israel Defense Doctrine: Background and Dynamics", en *Military Review*, marzo de 1978, pp. 22-37.

²⁷⁰ El ejemplo más claro de esta interacción de estrategia defensiva con disuasión fueron los vuelos realizados sobre El Cairo por las Fuerzas Aéreas de Israel durante la Guerra de Desgaste. Los vuelos -que después se convirtieron en ataques- tenían la finalidad de disuadir a Egipto para que frenara sus ataques a las líneas fortificadas en el Sinaí. Véase, Zeev Schiff, *Atlas sobre Suez*, Shikmona, Haifa, 1970, pp. 180-206. (Hebreo).

²⁷¹ Las líneas de defensa se construyeron después de la guerra de 1967 a lo largo del margen oriental del Canal de Suez (la llamada "línea Bar-Lev"), del Río Jordán, y de la frontera con Siria en las Alturas del Golán. De acuerdo con los cambios en la doctrina de las FDI, estas líneas eran vistas como posiciones adelantadas, vigiladas por un pequeño grupo de soldados que fungirían como una línea defensiva adelantada en caso de un ataque, mientras que la defensa básica estaba asignada a la armada móvil y a las unidades mecanizadas que, en caso de un ataque serio, podían dirigirse rápidamente a cualquier punto en las líneas. Esta doctrina defensiva, estática en parte, intentaba ser dinámica en sus aspectos más importantes.

²⁷² Ver, por ejemplo, Safran, *Op. cit.*, p. 315; o Steven Rosen y Martin Indyk, "The Temptation to Pre-empt in a Fifth Arab-Israeli War", en *Orbis*, núm. 20, 1976, pp. 265-286.

únicamente con la defensa. Los árabes, por ejemplo, a sabiendas de la posición defensiva de Israel, podrían desviar recursos defensivos y utilizarlos en una ofensiva. Además, Israel tenía una restricción de tiempo y, por lo tanto, la etapa defensiva debía terminar antes de una intervención de las grandes potencias. Así lo entendía Rafael Eitan al afirmar que después de terminada la batalla defensiva, el ejército israelí debería “ir y terminarel trabajo”,²⁷³ o Shimon Peres al escribir que, “en la próxima guerra, Israel tendrá que cumplir con tres objetivos: (a) destruir las fuerzas enemigas antes de la intervención de potencias extra-regionales; (b) la consecución de logros territoriales para tener un mejor margen de negociación, y (c) debilitar la voluntad y habilidad árabe de hacer uso de la fuerza mediante la destrucción de sus fuerzas e infraestructura.”²⁷⁴

Se preveía, además, que después de detener el primer ataque árabe, Israel podría utilizar libremente su ofensiva gracias al mayor margen de acción frente a la comunidad internacional, debido a que era el país atacado.

Las declaraciones de Eitan y Peres, tenían también el objetivo de fortalecer la debilitada capacidad disuasiva de Israel. La Guerra de Yom Kippur demostró como el poder de disuasión de Israel había disminuido y que el “mito de la invencibilidad” había quedado atrás.

Los árabes, que creían haber ganado la guerra, comprendieron que, debido al incremento de su poder internacional, los resultados bélicos no estaban directamente relacionados con los resultados diplomáticos y, por ende, la posibilidad de una derrota militar había perdido su valor disuasivo. Al respecto, Rabin comentó que “como los árabes ya no temen a una derrota militar, es necesario modificar la doctrina militar para construir un ejército con capacidad no sólo de disuadir, sino subyugar al enemigo”.²⁷⁵ De cierto modo, Israel intentó revitalizar su poder de disuasión anunciando que, en cualquier enfrentamiento futuro, no se concentraría únicamente en la destrucción de los ejército simplicados, sino que también intentaría dañar la infraestructura económica de sus vecinos.²⁷⁶ Con sus declaraciones, los líderes israelíes buscaban disminuir la incertidumbre

²⁷³ Yaacov Goldstein, “Entrevista con Rafael Eitan”, en *Ma'ariv*, 16 de abril de 1976.

²⁷⁴ Shimon Peres, *Tomorrow is Now*, Mabat, Jerusalén, 1978, pp. 249-250.

²⁷⁵ Yaacov Goldstein, “Entrevista con Rabin”, en *Ma'ariv*, 25 de septiembre de 1974.

²⁷⁶ El bombardeo marítimo israelí de ciertos blancos económicos en Siria en 1973, dio credibilidad a esta amenaza.

de los árabes sobre las intenciones de Israel. Lo cual, por supuesto, ayudaría a reforzar el debilitado poder de disuasión.

Fue también entonces cuando el tema de la desmilitarización y los acuerdos tripartitas comenzaron a surgir como posibles opciones de política entre el liderazgo israelí. Sin embargo, mientras no existieran las condiciones propicias para concretar estas alternativas, Israel continuaría con la expansión de sus fuerzas armadas, el perfeccionamiento de los sistemas de defensa, y el perfeccionamiento de su defensa territorial.

La defensa territorial fue otro de los aspectos considerados pendientes después de la ineficacia mostrada durante la guerra de 1973. Después de la guerra de 1973, la discusión entre el mando militar llevó a la formulación de un nuevo concepto de defensa territorial. El nuevo plan implicaba proveer a cada asentamiento con las armas necesarias para resistir un asalto masivo, dando prioridad a aquellos asentamientos que se encontraban en las fronteras.

El rearme adecuado de los asentamientos existentes es importante, pues, en caso de estar mal armados, los asentamientos dejan de ser una ventaja y se convierten en una carga, como ocurrió en el Golán en 1973, cuando el ejército israelí se vio obligado a desviar tropas para ayudar a la evacuación de éstos ante el ataque sirio.

La nueva estrategia de defensa territorial incluía no solo el rearme, sino la creación de nuevos asentamientos en las zonas que carecían de profundidad estratégica: el Golán y Cisjordania. De esta manera, entre 1973 y 1977, se construyeron nueve asentamientos para fortalecer las fronteras con Siria y Jordania, y el Golán se convirtió en el área prioritaria, donde se registró el mayor índice de crecimiento de la población en estos cuatro años (1973-1977).²⁷⁷

²⁷⁷ Inbar, *Op. cit.*, p.8. El hecho de que haya sido el Golán el área en donde se registró el mayor índice de crecimiento de la población, tiene que ver, es cierto, con los incentivos que comúnmente introduce el gobierno israelí cuando desea poblar una zona específica, pero también es un buen reflejo del alto grado de consenso político que existe alrededor de la importancia de que Israel mantenga posesión del Golán. Esta idea se fortalece cuando observamos el caso del Sinaí o del Desierto del Negev, en donde por más incentivos que se introdujeron, jamás se logró aumentar considerablemente el número de pobladores.

5.2 1977-1988 Reintroducción de un sistema de *casi belli* y fortalecimiento de la capacidad disuasiva

Conforme las FDI se recuperaron de la Guerra de Yom Kippur e Israel se sintió con más libertad de acción, aumentó la capacidad de disuasión del país, en un momento en el que habían aparecido nuevas fuentes de amenaza. Esta situación ocasionó el paso de una posición predominantemente defensiva a una más ofensiva, acompañada de un nuevo sistema de *casi belli*.

Para este período, Israel había logrado acumular un arsenal que le permitía mantener una relación de tres a uno con respecto al conjunto de arsenales árabes. Además, en términos de calidad, Israel seguía teniendo cierta ventaja, y la mayoría de los analistas consideraban que se habían corregido las deficiencias evidenciadas en la Guerra de Yom Kippur.²⁷⁸

Al mismo tiempo, Israel había obtenido importantes logros, tales como la destrucción del reactor nuclear iraquí en junio de 1981, lo cual parecía confirmar su superioridad militar. Así, el gobierno de Begin entendía que, para reforzar la disuasión, la intención de utilizar la fuerza era tan importante como la capacidad para actuar. Así, durante estos años, el liderazgo israelí combinó el uso efectivo de la fuerza con un discurso más agresivo, en el que los logros militares eran ampliamente difundidos.²⁷⁹

Otro ejemplo importante de la mayor agresividad del gobierno de Begin fue la campaña en Líbano. En ésta, ni Begin ni Sharon dudaron en participar en enfrentamientos directos con el ejército sirio en suelo libanés, a pesar del riesgo de escalada que estas acciones implicaban. Estas acciones, junto con las operaciones militares dentro de Líbano, tenían metas políticas no contempladas anteriormente.²⁸⁰

²⁷⁸ Ver, por ejemplo, Cordesman, art. cit., pp.36-37.

²⁷⁹ Según Inbar, el gobierno de Begin demostró en estos años su inexperiencia para gobernar y para manejar el poder. Esto quedó demostrado, por un lado, con un discurso político más agresivo y de mayor perfil publicitario que dejaba a los árabes en una situación embarazosa y, por otro lado, por la insensibilidad del gobierno al amenazar -y utilizar- la fuerza masiva ignorando las ventajas de la fuerza moderada. Inbar, *Op. cit.*, p.12

²⁸⁰ Antes de estas acciones, el gobierno israelí bajo Rabin se había negado a comprometerse en Líbano más allá del abastecimiento y entrenamiento a las milicias cristianas, e insistía únicamente en una zona libre de efectivos sirios en el sur de ese país. En contraste, en junio de 1982, las metas israelíes incluían la expulsión de la OLP y de las fuerzas sirias de todo el país con la finalidad de crear un orden estable en la zona.

Los Tratados de Paz de Campo David firmados con Egipto sirvieron también para fortalecer el poder de disuasión israelí, al limitar la libertad de acción egipcia. Después de estos tratados, el oponente más poderosos de Israel tendría que pensar muy bien las cosas antes de emprender una nueva acción en contra de Israel. Cualquier iniciativa egipcia para responder al uso de la fuerza israelí en Líbano podría poner en peligro su “occidentalización” y el abastecimiento de armas por parte de Estados Unidos. Tal situación serviría para aumentar el poder de disuasión de Israel, sobre todo en el frente oriente, al “congelar” el frente occidental.²⁸¹

El período de Ariel Sharon como Ministro de la Defensa se caracterizó también por la reintroducción del sistema de *casi belli*, ausente desde 1967. Aparte de consideraciones personales²⁸², son varios los motivos por los cuales el liderazgo israelí consideró necesario reincorporar el sistema de *casi belli* y los ataques preventivos al pensamiento estratégico. En primer lugar, las transferencias militares a los países árabes habían aumentado cuantitativa y cualitativamente. En segundo lugar, el retiro de la Península del Sinaí dejó a Israel, por lo menos en un principio, con una sensación de vulnerabilidad parecida a la de 1967. Y tercero, Israel se dio cuenta de que había llegado al tope del crecimiento cuantitativo de armas. La principal restricción era el número de efectivos con el cual podía contar. Por lo tanto, Israel parecía retirarse unilateralmente de la carrera armamentista regional,²⁸³ pero conforme los países árabes seguían aumentando sus arsenales, Israel se sentía menos confiado de poder absorber un primer ataque árabe que, en estas circunstancias, debería ser interceptado.

De esta forma, aunque comúnmente se ha sostenido que es más probable que una carrera armamentista cuantitativa desemboque en una guerra, en el caso de Israel, el

²⁸¹ Los Tratados de Paz, sin embargo, se convirtieron también en una restricción política para Israel. Una de las consecuencias de los tratados fue una mayor consideración ante la sensibilidad egipcia frente a acciones regionales iniciadas por Israel.

²⁸² Entre las consideraciones personales que llevaron a esta reformulación, están la convicción de Ariel Sharon de que Israel debería ser más ofensivo y menos reactivo, y la destitución de Mordechai Gur como Jefe del Estado Mayor. Mientras estuvo en el cargo, Gur se opuso fervientemente a la reintroducción del sistema de *casi belli*.

²⁸³ Ariel Sharon subrayó que “Israel ha dejado de participar en la carrera armamentista. Nosotros no haremos más esfuerzos por competir con los árabes en el número de armas. En este sentido, hemos llegado al final del camino. Se han desarrollado nuevas armas, y tenemos que modernizar las nuestras, pero en términos cuantitativos no aumentaremos ni un tanque ni un avión en los próximos años”. *Maariv*, 18 de febrero de 1982.

esfuerzo de éste por mantener una ventaja cualitativa lo llevó a adoptar una posición más amenazante y más dispuesta a ir a la guerra.

Pero para introducir un sistema de *casi belli*, es necesario que quien lo anuncia goce de una gran credibilidad. Y éste era el caso de Israel, que mediante las amenazas y las acciones del gobierno de Begin, obtuvo credibilidad frente a sus vecinos árabes e incluso frente a Occidente.²⁸⁴

De acuerdo con Sharon, Israel intentaría prevenir cualquier deterioro del *status quo* militar y geográfico en la zona y, para lograrlo, enumeró los siguientes casos que requerirían de una respuesta israelí:

1. Cualquier violación a las cláusulas concernientes a la desmilitarización del Sinaí de acuerdo con el Tratado de Paz con Egipto de 1979, o la desmilitarización del Golán establecida por el Acuerdo sobre la Desocupación de Fuerzas con Siria de 1974.
2. Una introducción masiva de fuerzas iraquíes en el sur de Siria o Jordania, o de fuerzas sirias en Jordania.
3. El establecimiento de un sistema SAM²⁸⁵ a lo largo del río Jordán.
4. El desplazamiento de fuerzas sirias al sur de la línea en la que se encontraban estacionadas en Líbano.
5. La presencia de armas nucleares o la capacidad para producirlas en cualquier país árabe enemigo.²⁸⁶

Es importante señalar que, aunque los decisores israelíes presentaban una lista bien definida de las situaciones que no toleraría, sus reacciones ante tales circunstancias no eran específicas. De hecho, el gobierno israelí rehusó a comprometerse con cualquier represalia posible ante cualquier violación al *status quo*, e incluso se reservaba el derecho de determinar, por ejemplo, qué representaba una introducción “masiva” de fuerzas. Una concentración de fuerzas a lo largo de sus fronteras, siempre fue una señal para Israel de que un conflicto se avecinaba. Sin embargo, al igual que hasta 1967, desde 1981, la sensibilidad israelí aumentó ante estas concentraciones y, por lo mismo, fueron identificadas como *casi belli*.

²⁸⁴ Inbar, *Op. cit.*, p.13

²⁸⁵ El término “sistema SAM” se refiere a un sistema de defensa aéreo compuesto por misiles tierra-aire (*surface-to-air missiles*)

²⁸⁶ Sharon, *doc. cit.*, p.8.

Un nuevo elemento en el pensamiento estratégico israelí fue la determinación de prevenir cualquier progreso nuclear árabe. Este nuevo aspecto es resultado de los esfuerzos árabes en este ámbito. Así, al actuar de acuerdo con su sistema de *casi belli*, el gobierno israelí destruyó el reactor nuclear iraquí en junio de 1981. Tal ataque fue también una señal de cómo los líderes israelíes no confiarían en las promesas occidentales de supervisar las instalaciones nucleares y de que, en ausencia de una Zona Libre de Armas Nucleares²⁸⁷, el gobierno de Begin estaba decidido a mantener el monopolio nuclear en el área. Después de percatarse de la imposibilidad de participar en la competencia regional de armas convencionales, los decisores israelíes intentaban bloquear la posibilidad de que la carrera armamentista se extendiera a las armas no convencionales, pues ya, dentro del CSN, se consideraba que esta carrera no congenia con la seguridad israelí.

La posición israelí concerniente a las armas nucleares o la capacidad de los países árabes para producirlas provocó varias y severas críticas, pues los líderes israelíes consideraban posible actuar incluso en contra de países miembros del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. A pesar de estas dificultades, el gobierno de Israel podía mantener su posición siempre y cuando los programas nucleares civiles de los árabes estuvieran en su primer etapa²⁸⁸, o mientras que los países árabes siguieran rehusándose a firmar la paz con Israel.

La reintroducción de un sistema de *casi belli* constituye también un abandono de las denominadas “fronteras seguras”. Fronteras dentro de las que presuntamente Israel tenía cierta profundidad estratégica para absorber un primer ataque árabe y después lanzar un contraataque.²⁸⁹ Ahora, los formuladores de política israelí sentían que su territorio carecía de profundidad estratégica en todos sus frentes. Las fronteras seguras seguían siendo deseables, pero bajo las circunstancias de aquel entonces, los ataques preventivos tendrían que ser reincorporados a la doctrina militar.

²⁸⁷ Oficialmente, desde 1975, Israel estaba de acuerdo con la creación de una Zona Libre de Armas Nucleares en Medio Oriente.

²⁸⁸ Un programa nuclear civil avanzado para producir electricidad, permite al país que lo sigue -con el material y la tecnología adecuados- producir una bomba nuclear con más facilidad. Así que obstruir un programa de este tipo en su etapa inicial tiene la ventaja, primero, de alejar la posibilidad de producir una bomba y, segundo, de evitar las dificultades políticas que representaría destruir un reactor nuclear, sobre todo cuando éste se ha construido con la ayuda de países occidentales.

²⁸⁹ Dan Horowitz, *Op. cit.*, p.13.

Según Inbar, existían dos problemas políticos que dificultaban la aplicación de la nueva estrategia israelí. En primer lugar, para mantener la credibilidad de su poder de disuasión, Israel debía reaccionar ante cualquier violación al *status quo* definido por sí mismo. Ante violaciones del sistema de *casi belli*, Israel debería decidir entre ignorar pequeñas transgresiones o utilizar la fuerza para rectificar la situación y enfrentar las críticas de los gobiernos que consideraran excesivas estas medidas.²⁹⁰

A pesar del relativo abandono de la posición estratégica defensiva, las medidas defensivas no fueron olvidadas. El gobierno israelí mejoró tanto sus sistemas de alarma como sus operaciones de inteligencia para “asegurar la capacidad militar para preservar la integridad del territorio israelí en cualquier situación de guerra incluyendo un ataque sorpresa por parte de los árabes”.²⁹¹

No obstante su predilección por los ataques preventivos, Begin utilizó durante estos años un discurso -demagógico- que apoyaba la desmilitarización. Los obstáculos políticos para iniciar una guerra eran -según el discurso- factores deseables. La violación de los acuerdos de desmilitarización fue incluida dentro del sistema de *casi belli*. Asimismo, el gobierno de Begin aceptó el estacionamiento de fuerzas de la ONU en el sur de Líbano en 1978. Esta presencia de la ONU había sido rechazada por el gobierno de Rabin, pues limitaba la libertad de acción israelí en la zona.

La sensación de falta de profundidad estratégica obligó también a fortalecer la defensa territorial. El programa para consolidar la defensa territorial iniciado por el gobierno de Rabin, se expandió a nuevas áreas de acuerdo con las futuras fronteras previstas por el gobierno de Begin. Este gobierno veía el retiro del Sinaí como la última modificación que se haría al territorio de Israel. Cualquier otro cambio -en Judea, Samaria, la Franja de Gaza o en el Golán- era impensable dentro del pensamiento ideológico y estratégico del Likud.²⁹² Por lo tanto, se incorporaron los nuevos asentamientos en Judea y Samaria dentro de la defensa territorial, sobre la base de que estas zonas constituirían parte integral del Estado judío.

²⁹⁰ Inbar, *Op. cit.*, p.16.

²⁹¹ Sharon, *doc. cit.*, p.6.

²⁹² *Ibid.*, p.7.

Esta posición, que no recibía el apoyo de todos los israelíes -ni de todos los judíos de la Diáspora-, era defendida en el país y el extranjero con argumentos estratégicos.²⁹³ Según el gobierno de Begin, sólo el control de las montañas de Judea y Samaria (Cisjordania) garantizaba el control del territorio israelí, y los asentamientos de esa zona eran tan importantes como aquellos construidos en el Golán o a lo largo del Río Jordán porque, entre otras cosas, mantenían abiertas las líneas de comunicación entre el corazón del país y sus fronteras, y rompían la contigüedad territorial entre las poblaciones árabes del margen occidental.

Así, entre 1977 y 1982, el gobierno de Begin construyó 14 nuevos asentamientos en las Alturas del Golán, 63 en Judea y Samaria, y 15 más en el Valle Jordán,²⁹⁴ y todos fueron incorporados al sistema de defensa territorial. Para hacerlo, los habitantes de estos asentamientos fueron liberados de sus unidades de reserva y pasaron a formar parte de las unidades militares de sus propios asentamientos.

5.3 1983-1991: El *impasse*

Después de que durante quince años el debate interno estuvo dominado por temas como “fronteras seguras” y asentamientos, para 1983 y hasta 1991, estos asuntos desaparecieron casi totalmente de la agenda. Los gobiernos de unidad nacional que sucedieron al de Begin, quedaron atrapados por la falta de consenso alrededor de estos temas, así como por los problemas económicos que agobiaban al país.

La élite política y militar de Israel se estancó ante la incapacidad de definir qué consideraba exactamente como “fronteras seguras”. Para complicar el panorama, el debate estuvo constantemente permeado por argumentos ideológicos, mismos que dificultaban el entendimiento entre las posiciones encontradas.

De los años anteriores, quedó claro el rechazo generalizado a las fronteras previas a 1967, pero también resultó obvio que los líderes israelíes no pudieron adaptar el CSN a la nueva realidad. Las ventajas que supuestamente traerían las nuevas fronteras, se nulificaron por la obsesión de los gobiernos israelíes de defender cada centímetro del territorio. Las

²⁹³ Ver, por ejemplo, Matityahu Drobles, *Settlements in Judea and Samaria- Strategy, Policy and Plans*, Organización Mundial Sionista, Jerusalén, 1981.

²⁹⁴ Para cifras de asentamientos durante los años de Begin, ver Avshalom Roca, *Rural Settlement*, Agencia Judía, Departamento de Asentamientos, Jerusalén, 1982.

fronteras defendibles no aumentaron el deseo de los decisores israelíes de asumir los riesgos de una operación basada en el sacrificio de territorio.

En 1987, tanto estos factores como la *Intifadah* obligaron al gobierno a retomar el asunto de los Territorios Ocupados. Después de un predominio en el gobierno de aquellos que se negaban a hacer concesiones, parece ser que el liderazgo israelí ha entendido las ventajas de la desmilitarización y la devolución de territorios. Finalmente, la profundidad estratégica puede lograrse con otros medios distintos al control directo del territorio. La desmilitarización, acompañada de reglas claras y obstáculos políticos, puede ser incluso más efectiva que la ocupación.

6. Territorios Ocupados: ¿necesidad estratégica o capricho ideológico?

Aunque el tema de los Territorios Ocupados ha sido tratado indirectamente en la mayoría de los apartados anteriores, creo pertinente analizarlo ahora por separado.

El debate alrededor de los Territorios Ocupados está relacionado tanto con las posibilidades de paz en el área, como con la seguridad nacional, la ideología, y el grado de consenso interno de Israel.

Para Avner Yaniv, politólogo israelí, ninguna de las guerras iniciadas por Israel ha tenido la meta de conquistar territorio. Las conquistas territoriales de 1967 fueron resultado de la hostilidad árabe y de su negativa a negociar y, durante el curso de la guerra, los dirigentes israelíes vieron en la retención del territorio ocupado una respuesta a dicha hostilidad.²⁹⁵

El hecho es que, después de la Guerra de Los Seis Días, Israel capturó territorio que parte de la sociedad israelí, y todos los Estados árabes, consideraban propiedad de los segundos. Desde entonces, todos los gobiernos israelíes, sean de derecha o de izquierda, han sido cercados por tres dilemas respecto al futuro de los Territorios Ocupados: 1) ¿cómo aumentar al máximo la seguridad básica²⁹⁶ de Israel mediante el control de territorio estratégico sin incrementar la hostilidad árabe o disminuir sus intenciones de negociar? 2)

²⁹⁵ Yaniv, art. cit., p. 200.

²⁹⁶ Edward Lutwak escribe que la "seguridad básica" se refiere a acciones que incluyen preparativos para luchar una guerra, mientras que "seguridad actual" o "seguridad común", se refiere a operaciones militares en tiempos de paz. Véase, Edward Lutwak, *The Grand Strategy of the Roman Empire*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1977, pp. 171-172.

¿Cómo aumentar al máximo la seguridad básica sin reducir la seguridad actual frente a la violencia a pequeña escala, resultado de controlar áreas densamente pobladas por población hostil? 3) ¿Cómo aumentar al máximo la seguridad sin incurrir en altos costos internos?²⁹⁷ Así, cada uno de los gobiernos israelíes ha intentado, a su manera, encontrar la solución a cada dilema.

Entre 1967 y 1973, los gobiernos laboristas pensaban que no había respuesta al primer dilema. La hostilidad árabe continuaría hicieran lo que hicieran. Al segundo dilema, Meir y Rabin intentaron responder con una administración relativamente laxa de los Territorios Ocupados. Ellos consideraban que, a fin de reducir al mínimo las actividades subversivas, era menester que los territorios volvieran a su vida normal lo antes posible después de la ocupación. Por lo tanto, la administración militar debía seguir los siguientes principios: (1) Presencia mínima de soldados israelíes en las zonas ocupadas. “La línea era muy clara: debemos desaparecer del área siempre que sea posible. Entre menos visibles seamos ... más fácil aprenderán a vivir con nosotros”.²⁹⁸ (2) No intervención en la administración local, el servicio civil, los sistemas educativo y de salud;²⁹⁹ (3) “Política de Puentes Abiertos”. La intención era mantener la comunicación bilateral entre los habitantes de los Territorios Ocupados y los de los países árabes, en especial Jordania.³⁰⁰ (4) La administración militar decidió permitir manifestaciones de resistencia pasiva, ya que este tipo de resistencia, pensaba la administración, sólo afectaba a la población local. Las manifestaciones violentas, en cambio, debían castigarse sutilmente para disuadir a la población local de apoyar a los grupos subversivos.³⁰¹

Tal actitud “liberal” hacia la población local -dice Bowyer Bell-, la clausura de las fronteras, el castigo rápido en caso de ser necesario, combinado con una excelente red de

²⁹⁷ Yaniv, art. cit., p. 200.

²⁹⁸ Shlomo Gazit, “La Política en las Áreas Administradas”, en *Maarachot*, núm. 45, 1970, p.32. (Hebreo)

²⁹⁹ *Ibid.*, p.33

³⁰⁰ *Ibid.*, p.34

³⁰¹ *Ibid.*, pp. 34-35. La población local se percató plenamente de la naturaleza de la ocupación: “Debemos admitir que su ocupación es frustrante no sólo porque es una ocupación y nosotros somos los ocupados. Es frustrante por su enfoque inteligente y tolerante -efectiva y total por un lado, pero humana por el otro.” Un intelectual de Cisjordania citado en Moshe Talmi, “Un momento en Nablus”, en *Ma'ariv*, 6 de octubre de 1972, p.11. (Hebreo)

inteligencia, llevó a la virtual eliminación de las guerrillas en las áreas bajo control israelí.³⁰² Con esta política, las guerrillas se vieron forzadas a buscar santuarios en países vecinos. Los comandos israelíes atacaron continuamente estos santuarios obligando a las guerrillas a alejarse cada vez más de las fronteras con Israel, reduciendo así su efectividad. El siguiente paso consistió en bombardear los campos de guerrillas dentro de territorio árabe a fin de fragmentarlas y reducir aún más su efectividad.³⁰³

Con esta estrategia, sin embargo, los líderes israelíes también resolvieron, al menos parcialmente, el tercer dilema. La sociedad israelí, consciente de la hostilidad árabe, estaría más dispuesta a apoyar una ocupación “humanitaria”.

De esta manera, los dirigentes israelíes decidieron mantener el *status quo*. Ni entre la élite política ni entre la sociedad existía un acuerdo sobre lo que Israel debía regresar y lo que esperaba a cambio. Sin embargo, no existían incentivos para formular este tipo de preguntas, pues los árabes no estaban dispuestos a negociar ningún intercambio. Los Territorios Ocupados fueron añadidos a las capacidades militares del país para elevar al máximo la fortaleza militar. Los territorios servirían de zonas colchón, y ayudarían a intercambiar espacio por tiempo.

No obstante, en 1973, los formuladores de política israelí no cambiaron espacio por tiempo al llevar a cabo una defensa rígida, y se percataron de que el *status quo* era más caro de lo pensado.³⁰⁴ Maximizar la fortaleza militar no era necesariamente la mejor manera de obtener seguridad.

Volvió entonces la posibilidad de cambiar territorio por paz.³⁰⁵ El fracaso militar y político de 1973, las presiones estadounidenses entre 1973 y 1979, y la iniciativa de Sadat

³⁰² J. Bowyer Bell, *The Myth of the Guerrilla: Revolutionary Theory and Malpractice*, New York, Alfred A. Knopf, 1971, pp. 159-210.

³⁰³ Yeoshafat Harkabi, *Fedayeen Action and Arab Strategy*, Adelphi Paper, núm. 53, IISS, Londres, 1968, p. 27.

³⁰⁴ Michael Mandelbaum, *The Fate of Nations: The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 359.

³⁰⁵ El 26 de julio de 1967, Yigal Allon, Viceprimer Ministro laborista, presentó un plan (conocido como el Plan Allon) para la solución del problema de los Territorios Ocupados. En resumen, contemplaba el retiro de la mayor parte del Sinaí, de Cisjordania (que sería parte de una Federación Jordano-Palestina), y de la mitad de las Alturas del Golán, a cambio de paz. Desde entonces, este plan se convirtió en la plataforma del PLI. Para una transcripción del Plan Allon, véase, Michael Widlanski (ed.) *Can Israel Survive a Palestinian State?*, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticos Avanzados, Jerusalén, 1990, p. 130.

de 1977, obligaron a los líderes israelíes a adoptar posiciones claras y específicas respecto a los territorios.

Sin embargo, el gobierno israelí enfrentaba ahora dos nuevos dilemas. Primero, el cambio territorio por paz es asimétrico. Israel debería renunciar a varias ventajas militares, mientras que los árabes sólo tenían que decir que habían cambiado de parecer. Segundo, a diferencia de la mayoría de los casos históricos de conciliación, Israel tenía que ceder ventajas militares críticas para su supervivencia. El riesgo era muy grande, pero también lo era no hacerlo.³⁰⁶ Regresar los Territorios Ocupados ofrecía a Israel la posibilidad de alcanzar la paz. Silenciar la hostilidad de sus vecinos representaría la consecución de un objetivo nacional supremo.

En 1977, sin embargo, la situación se complicó con la llegada del Likud al poder. El gobierno de Begin intentó encontrar una respuesta a los dilemas antes mencionados, pero lo haría teniendo en mente una lógica y una ideología distintas a las del laborismo.

Para Begin, la fórmula territorio por paz era injusta. El intercambio adecuado, según él, era paz por paz. La guerra de 1967 había corregido un “error histórico” y nadie tenía derecho a revertir este resultado.³⁰⁷ La única excepción era quizá la Península del Sinaí.

El Sinaí nunca había formado parte del Mandato de Palestina, considerado por el Likud como el territorio legítimo de Israel; era un amplio territorio que permitía la creación de una zona desmilitarizada con todas las ventajas de un sistema como éste. A cambio del Sinaí, Israel alcanzaría la paz con el más importante de los países árabes, y resolvería parcialmente uno de sus dilemas, aumentando al máximo la seguridad de Israel, al tiempo que disminuía la hostilidad de uno de sus enemigos y debilitaba la coalición en su contra.³⁰⁸

Sólo que tal racionalidad no se aplicaba al resto de los territorios. La Anexión del Golán (1981), por ejemplo, fue percibida por Begin como de bajo impacto para el compromiso sirio en el conflicto, pues Siria era vista como hostil de cualquier manera, pero incapaz de amenazar la seguridad básica de Israel sin una coalición con Egipto.

³⁰⁶ Mandelbaum, *Op. cit.*, pp. 358-359.

³⁰⁷ Marcus, art. cit., p. 5.

³⁰⁸ Yaniv, art. cit., p. 201.

Además, la desmilitarización del Golán, al ser un territorio pequeño, no tiene las ventajas del Sinaí. Una violación a un tratado de desmilitarización por parte de Siria, dejaría a Israel sin tiempo para reaccionar. Más aún, si Begin desconfiaba de Sadat, esto era doblemente cierto con Assad.³⁰⁹

Lo mismo ocurría con Cisjordania (referida por el gobierno israelí por sus nombres bíblicos de Judea y Samaria). Cisjordania es aún más pequeña que el Golán, y se encuentra más cerca de los centros de población israelíes. Pero aunque esto no fuera así, el gobierno de Begin excluía, por razones ideológicas, la posibilidad de negociar cualquier retiro de estos territorios. El cambio de una administración militar a una civil en 1981, y la "diplomacia de anexión" de Begin,³¹⁰ son el mejor ejemplo de la nula disposición del gobierno likudista a negociar estos territorios.

Asimismo, a partir de 1981, el gobierno de Begin se rehusó a aceptar cualquier autonomía palestina. Según éste, la creación de un Estado palestino era innecesario para la identidad palestina. Los palestinos podían vivir dentro de Israel con todos sus derechos ciudadanos, pero no más.³¹¹

De esta manera, desde 1967 todos los gobiernos israelíes han rechazado la idea de un retiro total. Sin embargo, la gran diferencia ha sido el tamaño de los territorios que han buscado retener, su política de asentamientos, y las justificaciones a las que cada uno de estos gobiernos ha apelado.

En 1988, académicos, políticos y militares retirados formaron el Consejo para la Paz y la Seguridad. El objetivo de este consejo consistía en informar a la sociedad israelí sobre los verdaderos valores estratégicos de Israel. El Consejo declaró que la seguridad de Israel depende de sus fuerzas armadas y de la motivación de su sociedad, pero no del

³⁰⁹ Mandelbaum, *Op. cit.*, p. 366.

³¹⁰ Durante los años de Begin el aumento en el número de asentamientos fue impresionante. Entre 1967 y 1977, los gobiernos laboristas construyeron 3,200 asentamientos, mientras que entre 1977 y 1982, el gobierno likudista construyó 25,200. Las cifras son de Peleg (cap. cit., pp. 65-66). Pero el número no es la única diferencia. En la construcción de asentamientos, los gobierno laboristas intentaron respetar los asentamientos árabes existentes y limitarlos a consideraciones de seguridad. El Likud, en cambio, no sólo no respetó las poblaciones árabes, sino apoyaba la creación de asentamientos contiguos a estas. El objetivo final del Likud era crear una situación irreversible para cualquier gobierno que intentara negociar los Territorios Ocupados.

³¹¹ Reich, cap. cit., p. 9. Paradójicamente, desde que comenzaron las negociaciones sobre Cisjordania, la solución más plausible para los colonos israelíes que habitan la zona, es aquella propuesta por Begin para los palestinos: derechos ciudadanos, pero sin autonomía política.

control de territorio. De hecho, consideró el Consejo, la ocupación mina la seguridad de Israel al dividir a la sociedad y dañar su moral colectiva.³¹²

Desde el final de los gobiernos de unidad nacional en 1991, la sociedad israelí entiende que, al momento de votar por un partido, está apoyando, aunque sea indirectamente, la posición de este partido respecto a los Territorios Ocupados.

III) CONCLUSIONES

En 1967, Israel logró el triunfo militar más importante de su historia. Esta victoria modificó en gran medida el CSN del país, pero sin un rumbo claro. Los decisores israelíes hablaban de la posibilidad de adoptar una posición defensiva capaz de absorber un primer ataque enemigo al intercambiar espacio por tiempo.

Pero las ventajas adquiridas durante la Guerra de los Seis Días no fueron aprovechadas ni en el campo militar ni en el político. Después de la guerra, los líderes israelíes tenían frente a sí un territorio con el cual no contaron. Su adquisición fue resultado de hechos no planeados y, por lo tanto, no existía un análisis previo sobre las ventajas y las desventajas que esto podría acarrear.

Así, en lugar de utilizar los nuevos territorios como un “arma” en las negociaciones con sus enemigos, y traducir la victoria militar en éxitos políticos, los decisores israelíes los usaron como una herramienta para postergar el *status quo*.

En 1973, el gobierno israelí se dio cuenta de lo costoso de mantener el *status quo*, y de lo ingenuo que resultaba adoptar una estrategia defensiva cuando se pretendía defender cada centímetro del territorio.

Los acontecimientos de 1967 y 1973 (y posteriormente la invasión a Líbano) demostraron lo peligroso que resulta no tener un proceso de toma de decisiones complejo e institucionalizado, en el que cada opción sea revisada y se prevean las estrategias a largo plazo adecuadas para cada hecho o circunstancia.

³¹² Marcus, art. cit., p. 5.

Así, los decisores israelíes no supieron aprovechar de las opciones que se les presentaron, y tampoco pudieron prever las consecuencias de estos hechos en el ámbito interno.

Los éxitos militares de 1967 se tradujeron en un debate interno en el que los valores universales se vieron amenazados por los valores particulares del nacionalismo judío. Ante esta situación, la élite política tenía que encontrar una fórmula para aumentar al máximo la seguridad nacional sin debilitar el consenso interno.

En este sentido, la derecha israelí se movilizó más rápido que la izquierda. Aunque la izquierda estaba básicamente de acuerdo con la necesidad de mantener parte de los Territorios Ocupados, nunca pudo presentar un claro programa de acción. La derecha, en cambio, basada en argumentos estratégicos e ideológicos, delineó una estrategia específica: la retención de todos los territorios comprendidos en el Mandato de Palestina.

Ocurrió entonces un cambio importante en los filtros que dan lectura a los estímulos que afectan la conformación del CSN. El Likud llegó al poder. Sin embargo, la ideología del Likud es incompatible con la defensa de los valores universales. Su visión del Gran Israel es contraria a los de intereses que una parte de la población considera irrenunciables.

La invasión a Líbano y las matanzas de Sabra y Shatila dieron forma a un nuevo movimiento ciudadano que buscaba la reivindicación de los valores desechados por el Likud.

El fracaso de Begin se debió, en parte, a su incapacidad para revertir el debilitamiento de la élite política ante la militar (herencia del laborismo), y al poco valor que le asignó al factor de la motivación frente a sus intereses de grandeza y a su sentimiento de vulnerabilidad.³¹³

La motivación del ejército y la ciudadanía israelí fue reconocida como un factor que otorgaba importantes ventajas frente a los enemigos de Israel. La motivación tenía dos fuentes principales: una sensación de amenazas reales a las que debía responderse, y la impresión de que se estaba haciendo lo correcto.

La invasión a Líbano, con sus objetivos y amenazas poco claras, así como con las atrocidades que ocasionó, y la ocupación y represión de un millón y medio de palestinos,

³¹³ Véase, *supra*, pp. 115-116, y n. 250.

debilitaron profundamente la certidumbre de que se estaba haciendo lo correcto ante amenazas reales.

A partir de la firma de los Acuerdos de Campo David y del estallido de la *Intifadah*, la población israelí comenzó a mostrar una actitud más conciliadora frente a los retos que afronta su país. Esta actitud se refleja no sólo en los resultados arrojados por las encuestas durante la segunda mitad de los años ochenta, sino también en las elecciones de esta época. Estos acontecimientos parecen demostrar que los valores universalistas han triunfado sobre los valores particularistas del nacionalismo judío.

Entre 1967 y 1991, el CSN de Israel varió mucho más que en el período anterior. Surgieron nuevas amenazas, nuevos actores, nuevas interpretaciones, y nuevas soluciones posibles. Sus premisas básicas se modificaron conforme cambiaron los estímulos externos, pero también conforme se transformaron los estímulos internos y los filtros que los interpretaban. Por ello, sostengo aquí que para entender la conformación del CSN de Israel durante estos años, el análisis de los factores externos es tan importante como el estudio de los factores internos.

En este período ocurrieron cambios en el CSN que son inexplicables si sólo se observan los estímulos externos. La respuesta a la pregunta contrafáctica formulada en el capítulo anterior (¿cómo habría sido el CSN de Israel sin Ben Gurion?) cambia radicalmente en este período. El CSN de Israel habría sido muy distinto si Begin y el Likud no hubieran llegado al poder. Para este período, el CSN de Israel presentó las siguientes características:

- *Independencia*. La seguridad nacional y los intereses nacionales de Israel -y no la legitimidad internacional- siguen siendo el marco apropiado para la toma de decisiones. Durante este período, la independencia de Israel tiene dos momentos de crisis (1973 y 1983-1986) y un momento cumbre (1980-1982). Después de la Guerra de Yom Kippur, los decisores israelíes intentaron fortalecer su independencia logrando una autosuficiencia militar impulsada por una industria militar propia. Para 1980, el exitoso reabastecimiento militar y el discurso anti-comunista de Begin fortalecieron la independencia israelí. Esta independencia se demostró con el ataque al reactor nuclear iraquí, la anexión de las Alturas del Golán y la invasión a Líbano. Con estas medidas, el gobierno de Begin intentó

fortalecer la independencia del país en un mundo que, según Begin, busca aniquilar al Estado de Israel, y en el que la acumulación de poder -y su uso- son las herramientas adecuadas.

A partir de 1983, se inicia la decadencia de la independencia israelí por factores externos (la llegada de Gorbachov al poder en la Unión Soviética y la occidentalización de Egipto) e internos (una pronunciada crisis económica).

•*Dependencia.* Israel reconoce que su aislamiento político, recrudecido por el rompimiento de relaciones diplomáticas con el Tercer Mundo y el embargo militar de Francia en 1973, lo obligan a depender especialmente de Estados Unidos y a ceder a presiones provenientes de este país. La crisis económica y la decadencia de la industria militar de los años ochenta, fortalecieron esta perspectiva.

•*Desmilitarización.* Después de dos décadas de guerra latente y un conflicto entendido como “dado”, los líderes israelíes ven en la desmilitarización una posible respuesta al conflicto. Sin embargo, ésta responde, sobre todo, a intereses pragmáticos de Israel y no a una perspectiva más conciliadora del conflicto árabe-israelí. Los Acuerdos de Campo David, son aplicables sólo a la relación entre sus firmantes. Sus beneficios (mayor confianza y fin de la guerra latente) no se extienden a los otros actores del conflicto. Israel se mantiene en estado de guerra con el resto de los Estados árabes.

•*Las FDI.* Los decisores israelíes confirmaron con la Guerra de Yom Kippur que la calidad no es suficiente para contrarrestar la cantidad. Por ello, a partir de 1973 pusieron énfasis en el crecimiento cuantitativo del ejército israelí para lograr un “equilibrio” de fuerzas de uno a tres con respecto al conjunto de los ejércitos árabes. Cuando lograron este objetivo, los líderes israelíes intentaron reforzar su ventaja cualitativa, pero para ello, necesitaban de la cooperación de Estados Unidos que, por momentos, entendió el margen cualitativo de manera distinta a la visión israelí. Así, después de un período de compromiso implícito con el margen cualitativo de Israel, Estados Unidos entendió el margen cualitativo como un proceso en el que Israel debía participar más activamente. Desde entonces, Israel es responsable de mantener esta ventaja cualitativa, pero para ello depende del financiamiento y la transferencia de tecnología de Estados Unidos.

•*Estrategia Defensiva*. Después de 1967, Israel incorporó a su CSN la noción de “fronteras seguras”. Esto significó un abandono de los ataques preventivos y del sistema de *casi belli*, para reemplazarlos por una estrategia de absorción -de un primer ataque enemigo- seguido por un contragolpe. A pesar de que la guerra de 1973 demostró las deficiencias de esta estrategia, Israel mantuvo su posición defensiva hasta 1981, cuando reintrodujo tácticas ofensivas (ataques preventivos como la destrucción del reactor nuclear iraquí) y un sistema de *casi belli*.

•*Disuasión*. En 1973, los decisores israelíes encontraron los límites a su invencibilidad. La Guerra de Yom Kippur debilitó la capacidad disuasiva que parecía inviolable después de la victoria militar de 1967. Por ello, a partir de 1973, los líderes israelíes se concentraron en el fortalecimiento de su capacidad de disuasión mediante el crecimiento de sus capacidades militares y un discurso más agresivo. Para 1980, cuando la capacidad de disuasión se había recuperado, el gobierno de Begin utilizó la fuerza para mantenerla. Esta capacidad de disuasión también incluía un poderío nuclear autónomo y exclusivo.

•*Defensa Territorial y Territorios Ocupados*. Después de 1967, la estrategia defensiva de Israel estaba basada en un sistema de defensa territorial. Por ello, se promovió la creación de asentamientos con capacidad militar propia capaces de responder a las necesidades estratégicas de Israel. La defensa territorial continuó siendo parte de la estrategia de Begin, aún cuando durante este período, las consideraciones estratégicas fueron acompañadas por fuertes factores ideológicos. Al ocupar los territorios, los gobiernos israelíes enfrentaron serios dilemas a su seguridad y cada uno de ellos intentó dar diferentes respuestas a los retos que afrontaron. Los Acuerdos de Campo David, una administración “humanitaria” de los territorios, la “diplomacia de anexión” y la administración civil, fueron las soluciones que cada gobierno trató de poner en práctica.

Asimismo, quedó clara la incapacidad de los líderes israelíes para alcanzar un consenso respecto a los territorios fundamentales para la seguridad de Israel, y para separar los argumentos estratégicos de los ideológicos.

Aunque se logre resolver este problema, las futuras soluciones respecto a los Territorios Ocupados acarrearán mayores riesgos para la seguridad de Israel y más divisiones entre su población que aquella que se produjo en la guerra con Egipto.

CONCLUSIONES

Dentro de su agenda como Estado, Israel ha colocado a la seguridad nacional en la cúspide de sus prioridades. Aunque poco institucionalizadas, las premisas del concepto de seguridad nacional de Israel han dictado buena parte de su comportamiento en la arena internacional. La búsqueda de independencia de su interés nacional (sobrevivir en un conflicto permanente), ha llevado a los formuladores de política israelí a intentar aumentar al máximo su margen de acción en todo momento frente a las restricciones internacionales; el reconocimiento de su dependencia los ha obligado a ceder cuando las presiones han aumentado y a siempre buscar el apoyo de una superpotencia; frente a movilizaciones de ejércitos enemigos, los decisores israelíes han respondido con ataques preventivos; ante incursiones terroristas, la solución ha sido el uso de la fuerza en tiempos de “paz” (represalias); cuando la disuasión ha fallado o se ha debilitado, los dirigentes israelíes han intentado revitalizarla, ya sea mediante el rearme o manteniendo el monopolio nuclear en la zona; la ventaja cuantitativa de Israel con respecto a sus vecinos, ha obligado a la élite política del país a buscar mantener un margen cualitativo que le permita contrarrestar el desequilibrio de fuerzas. Ejemplos de estas acciones se han discutido a lo largo de toda la tesis.

Cada una de estas respuestas fue diseñada, es cierto, tomando en cuenta las características anárquicas y las reglas poco claras que dirigen las relaciones internacionales. La amenaza constante de todos sus vecinos, la negativa de éstos a aceptar el derecho de Israel a existir en paz y con seguridad, y las desventajas políticas, económicas y militares, también influyeron en la conformación del particular concepto de seguridad nacional de Israel.

Sin embargo, la construcción de un concepto de seguridad nacional es un proceso interno. La misma anarquía, amenazas similares y desventajas parecidas, pueden ocasionar respuestas totalmente distintas en diferentes Estados.

Particularmente en un Estado democrático, los estímulos internos pueden, por momentos, ser tan importantes como los externos. Las elecciones y sus resultado (decidir

quién gobierna), así como la opinión pública y los grupos de presión, son factores que también influyen al proceso de toma de decisiones para configurar el CSN de un país.

La definición del interés nacional es prerrogativa de la élite política de un Estado. Y al definirlo, los decisores interpretan los estímulos de acuerdo a su personalidad e ideología. A fin de cuentas, las políticas de seguridad representan los valores de los políticos que las definen -su elección de objetivos deseables y los métodos a utilizar.

Definir el interés nacional de Israel no fue difícil. Los factores externos ayudaron a la élite política israelí a formular un interés nacional claro que contara con el apoyo incondicional de su población. Desde su fundación, Israel vivió rodeado de Estados que lo amenazaban militar, política y económicamente. Esto no sólo produjo un sólido consenso en el país, sino que sirvió de motivación para enfrentar las amenazas a sus intereses vitales.

Tal fue la historia por lo menos durante el período que va de 1948 a 1967. En estos años, los líderes israelíes percibieron -correctamente- un mundo anárquico que poco podía hacer frente a las constantes amenazas regionales a la existencia de su Estado. Esa percepción se fortaleció con la ideología del partido dominante en la política interna durante estos años, por la personalidad del hombre que dirigió este partido, y por la permanente sensación de amenaza que tenía la población israelí, resultado de la hostilidad árabe y la memoria colectiva del Holocausto. En estos años, líderes y ciudadanos ni *estaban* ni se *sentían* seguros.

En este período, el CSN de Israel tuvo varias premisas. La independencia, un intento de neutralidad, la estrategia defensiva con tácticas ofensivas, la capacidad de movilización permanente, los ataques preventivos, la disuasión, la creación de un cinturón de amistad alrededor de uno de hostilidad y el sistema de *casi belli*, fueron premisas exitosas al momento de afrontar un conflicto entendido como "dado", en el que la coexistencia pacífica a corto plazo era imposible.

De esta manera, Israel vivió en un contexto caracterizado por el establecimiento de un patrón de hostilidad, en el cual los actores tendieron a percibirse como enemigos irreconciliables. En tal contexto, los decisores israelíes mantuvieron una perspectiva pesimista de las relaciones internacionales, agudizando así el dilema de seguridad.

El dilema de seguridad se fortaleció con la carencia israelí de profundidad estratégica. Con esta desventaja, no importaban las armas que tuviera Israel, puesto que eran insuficientes para adoptar una posición pasiva (netamente defensiva). Su única opción era un comportamiento activo.

La Guerra de los Seis Días modificó la situación estratégica prevaleciente. Al terminar las hostilidades, Israel gozaba, finalmente, de un territorio con profundidad estratégica. Sin embargo, paradójicamente, después de tanto buscarlas, los dirigentes israelíes no tenían las respuestas adecuadas a las nuevas circunstancias. La élite política y militar fue víctima del proceso inacabado de toma de decisiones, en el cual no existía planeación alguna.

Si anteriormente la conformación del CSN y la definición del interés nacional fue un proceso relativamente fácil ante las pocas opciones que presentaban los contextos regional y global, la adquisición de nuevos territorios modificó la naturaleza de las amenazas y, al hacerlas menos claras, amplió la gama de opciones para el gobierno israelí.

Los territorios podían traducirse en “armas” políticas para la búsqueda de paz, en instrumentos útiles para mantener el *status quo*, para adoptar una posición pasiva y absorber un primer ataque enemigo, o bien, para cumplir principios ideológicos y religiosos relacionados con el Gran Israel.

No obstante, estas opciones no podían realizarse simultáneamente. Era menester elegir entre una de éstas y concentrar tanto esfuerzos como recursos para llevarla a cabo. Fue entonces cuando surgieron posiciones encontradas. Había terminado el consenso característico del debate interno en Israel durante las últimas dos décadas.

De nueva cuenta, los decisores israelíes encontraron en los factores externos la respuesta que buscaban. La intransigencia árabe apoyó la visión de aquellos que proponían utilizar los territorios para prolongar el *status quo*.

A partir de entonces, Israel enfrentó el dilema de cómo aumentar al máximo su seguridad sin sacrificar otros valores centrales como la democracia, la justicia, la igualdad y la naturaleza judía del Estado.

La Guerra de Yom Kippur evidenció los límites de una seguridad basada en el control directo del territorio, y demostró como la victoria militar no siempre garantiza un éxito político, ni asegura el mantenimiento de los valores centrales de un Estado.

Ante esta situación, la nueva generación de dirigentes israelíes encontró en la desmilitarización del territorio la posible respuesta a sus dilemas. Con la desmilitarización no sólo se podían resolver los problemas militares -como la falta de espacio de advertencia en tierra- sino también los políticos -como la resolución de un conflicto asumido como ineluctablemente "dado".

No obstante, para que la desmilitarización tuviera éxito en todos los frentes, eran necesarios varios requisitos. Primero, una idea clara de los territorios susceptibles de ser devueltos sin afectar irreversiblemente la seguridad del país. Segundo, una noción exacta y precisa de lo que se pediría a cambio. Tercero, separación entre argumentos puramente estratégicos de aquellos ideológicos. Cuarto, un Gobierno fuerte capaz de contar con el apoyo de la mayoría de la población. Quinto y último, un incremento de la confianza entre los actores de la zona.

Desgraciadamente, no existían todos estos requisitos, por lo cual el Sinaí fue el único frente en donde se pudo llevar a cabo una desmilitarización. La devolución del resto de los territorios representaba mayores riesgos a cambio de ventajas menos tangibles. Además, el debate interno alrededor de éstos estuvo constantemente influido por factores ideológicos como resultado del debilitamiento del laborismo y la llegada al poder de un nuevo partido con posiciones menos conciliadoras y con profundas cargas ideológicas, mismas que dificultaban la negociación.

Los últimos tres años de Begin en el poder, se caracterizaron por una exageración de la naturaleza anárquica de las relaciones internacionales y la visión instrumental del poder. La política activa del Likud y su ideología, llevó al gobierno de Begin a confundir las amenazas limitadas con las realmente peligrosas. De esta manera, Begin condenó a Israel a la búsqueda de algo imposible: la seguridad absoluta conjugada, además, con el mantenimiento de los valores particularistas del nacionalismo judío. Al hacerlo, desencadenó un debate interno entre aquellos dispuestos a aceptar cierto grado de

inseguridad, manteniendo los valores universales que dieron forma al Estado de Israel, y aquellos que perseguían la seguridad absoluta aún a costa de estos valores.

Este debate no sólo ocasionó la formación de los gobiernos de unidad nacional, sino que debilitó profundamente un factor clave para la seguridad de Israel: la motivación ante amenazas claras. Begin dio un valor excesivo a la capacidad de la ideología nacionalista como elemento de motivación, y encontró los límites de la ideología ante consideraciones de seguridad.

Los gobiernos de unidad nacional son un buen ejemplo del ajuste de compromisos ideológicos. No obstante, estos gobiernos demostraron que, para solucionar los retos a la seguridad nacional, es necesario el gobierno de un solo partido capaz de adoptar medidas radicales que cuenten con el apoyo de la mayoría de la población. En este sentido, parece ser que los gobiernos de unidad nacional fueron la mejor respuesta posible en el período de transición que vivió Israel durante la década de los ochenta, pero resultarán inadecuados para responder a los retos de los años noventa. Después de los gobiernos de unidad nacional, los israelíes han resuelto tomar una decisión entre sus dolorosas alternativas.

El estallido de la *Intifadah*, y lo que parecía ser su única solución -la cesión de los Territorios Ocupados-, enfrentaron a la sociedad israelí con la necesidad de elegir entre el mantenimiento de los valores universalistas y el carácter judío del Estado de Israel, o el predominio de los valores particularistas del nacionalismo judío.

Las encuestas de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, así como el resultado de las elecciones de 1992, reflejan un paulatino incremento en el número de aquellos que otorgan prioridad a los valores universales y a actitudes más conciliadoras, siempre y cuando los dirigentes israelíes sean capaces de encontrar una fórmula capaz de mantener estos valores sin debilitar la seguridad del país.

Tabla 6

Porcentaje de la opinión Pública que Cree en la Posibilidad de Lograrla Paz o que Ocurra una Guerra, y que Apoya la devolución Territorios y la Creación de un Estado Palestino.

	1992	1993
Posibilidad de Paz	65% ³¹⁴	70%
Posibilidad de Guerra	59%	49%
Devolver Territorios	56%	60% ³¹⁵
Creación de un Estado palestino	29%	36% ³¹⁶

Fuente: Arian, *Op. cit.*, pp. 9 y 18.

Tabla 7

Porcentaje de la Opinión Pública que Considera que el Partido Asegurará la Consecución de los Sigüientes Puntos

	PLI	Likud	Ambos
Paz	41%	28%	18%
Democracia	35%	21%	39%
Posesión de Territorios	24%	48%	22%

El concepto de seguridad nacional de Israel actualizado

La seguridad es nuestra principal preocupación y la paz no vendrá a este país sin seguridad [...] Durante 27 años nos hemos aferrado a nuestras opiniones políticas y militares, y no las hemos cambiado porque el mundo no había cambiado ni los países árabes habían cambiado. Pero sería necesario ser un avestruz para no ver que algo ha pasado en años recientes. El mundo ha cambiado, y también los países árabes han cambiado [...] No volveremos a los días de "no hay nadie con quien negociar", no volveremos a los días de "el mundo está en nuestra contra". El mundo no está en nuestra contra. El mundo está con nosotros.

Yitzhak Rabin ante el Knesset (3 de octubre de 1994)³¹⁷

³¹⁴ El descenso de este porcentaje (77% en 1991), se debió principalmente al impacto que tuvo la Guerra del Golfo Pérsico en la sociedad israelí.

³¹⁵ Porcentaje más alto en toda la historia.

³¹⁶ Porcentaje más alto en toda la historia.

³¹⁷ Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores Exteriores, *Declaración ante la Knesset sobre la política del Gobierno. A cargo del Primer Ministro Yitzhak Rabin*, Israel Information Service Gopher (Manuscrito de Internet), Jerusalén, 3 de octubre de 1994, pp. 4, 6 y 8.

Somos un país fuerte; tenemos un ejército tremendo; tenemos una gran habilidad para lograr nuestros objetivos si los definimos como paz y seguridad.

Yitzhak Rabin (23 de enero de 1995)³¹⁸

El 16 de julio de 1992, Yitzhak Rabin presentó las Líneas Fundamentales de la Política del Gobierno. En este documento, el gobierno laborista definió que sus principales objetivos eran la seguridad nacional y la consecución de la paz. La seguridad sería reforzada mediante la “preservación del poderío de las FDI, su capacidad de disuasión y de resistencia frente a cualquier amenaza militar”, mientras que la paz sería “establecida con base en el reconocimiento de Israel, por parte de los países árabes y los palestinos, como país soberano, y de su derecho a vivir en forma pacífica [sic].” Por su parte, el gobierno de Israel fomentaría “el proceso de paz en la región con representantes de los países árabes y los palestinos³¹⁹, sin condiciones previas.”³²⁰

La actitud conciliadora del nuevo gobierno laborista se debía, en parte, a un nuevo orden regional resultado del desmembramiento de la Unión Soviética y la Guerra del Golfo Pérsico.

La desaparición de la Unión Soviética debilitó al bloque radical árabe facilitando el regreso de los países moderados al liderazgo, particularmente Egipto.³²¹ La Guerra del Golfo Pérsico, además de confirmar el liderazgo de los moderados -esta vez encabezados por Egipto y Arabia Saudita-, disminuyó el poderío de uno de los enemigos más temidos de

³¹⁸ Israel, Ministerio Asuntos Exteriores, *Discurso de Rabin luego del atentado en Beit Lid*, Israel Information Service Gopher (Manuscrito de Internet), Jerusalén, 23 de enero de 1995, p. 2.

³¹⁹ El gobierno de Rabin no reconocería a la OLP como la representante legítima de los palestinos, sino hasta el 9 de septiembre de 1993. Véase, Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Letter from Prime Minister Rabin to Yasser Arafat*, Israel Information Service Gopher (Manuscrito de Internet), 9 de septiembre de 1993.

³²⁰ Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Líneas fundamentales de la política del Gobierno*, (Traducción no-oficial), Israel Information Service Gopher (Manuscrito de Internet), 17 de julio de 1992, pp. 1-2.

³²¹ Ephraim Kam, “The Gulf Crisis and the Arab Arena” en Gazit, *The Middle East...*, p. 85

Israel, al destruir parte del arsenal iraquí, y “congelar” la amenaza de un posible ataque proveniente del frente oriental por lo menos a corto plazo.³²²

Los analistas tienen distintos puntos de vista respecto a otras posibles ventajas resultado de la guerra. Unos argumentan que Israel fortaleció su alianza con Estados Unidos al contenerse ante los ataques iraquíes durante las hostilidades,³²³ mientras que otros consideran que los acontecimientos aumentaron las diferencias entre Estados Unidos e Israel debido a las distintas percepciones que cada país tuvo de éstos.³²⁴

Sea como fuere, los sucesos descritos aumentaron aún más la dependencia de los actores regionales hacia Estados Unidos, y acercaron a las partes implicadas al identificar enemigos comunes.

La nueva estructura política de la región desembocó en la convocatoria a la Conferencia de Madrid, en octubre de 1991. Durante años, Israel consideró las negociaciones directas como el único camino para solucionar el conflicto regional. Esta vez, los árabes aceptaron la invitación y, al hacerlo, modificaron la percepción israelí sobre las posibilidades reales de llegar a un entendimiento.

El proceso iniciado con la conferencia no ha sido fácil. Sin embargo, en tan solo cuatro años, ha arrojado importantes resultados, como son dos tratados de paz (uno con la OLP en septiembre de 1993, y otro con Jordania en octubre de 1994); la cancelación parcial del boicot económico contra Israel, y los primeros pasos para la solución del problema palestino (iniciados con el Acuerdo sobre la Franja de Gaza y el Área de Jericó, en mayo de 1994).

De esta manera, el gobierno de Rabin entendió las ventajas que la paz puede traer para la seguridad de Israel. Antes de ocupar el puesto de Primer Ministro, Rabin expresó en una entrevista que “la mayor amenaza a la seguridad nacional de Israel son los ejércitos de

³²² Desde la firma de los Acuerdos de Campo David -que solucionaron los problemas militares de Israel en el frente oeste-, la principal preocupación de los dirigentes israelíes fue la posibilidad de que Siria y Jordania atacaran al país con el apoyo del arsenal iraquí.

³²³ Véase, por ejemplo, Shlomo Gazit, “The Gulf Crisis and War”, en Gazit, *The Middle East...*, p. 41.

³²⁴ Dore Gold, por ejemplo, considera que las diferencias aumentaron porque el gobierno de Shamir creía haber incurrido en importantes costos y, por lo tanto, merecía una recompensa, mientras que Estados Unidos argumentaba que había hecho un favor a Israel destruyendo parte del arsenal iraquí. La prueba de esta percepción estadounidense fue la exclusión de Israel de la lista de países a los que se les otorgaría ayuda especial después de la guerra. Dore Gold, “Israel, the USA and the Gulf War”, en Gazit, *The Middle East...*, p. 111.

los países con los que Israel no ha firmado la paz”³²⁵. Ya en el gobierno, Rabin confirmó esta visión durante un discurso ante el *Knesset* al declarar que: “no abandonaremos la seguridad de Israel. Le agregaremos paz.”³²⁶

Ahora, paradójicamente, existían mayores oportunidades de lograr la paz con los países que durante décadas pertenecieron constantemente al núcleo hostil y que rodeaban a Israel, mientras que las mayores amenazas provenían de aquellos Estados que entraron y salieron del núcleo, y que se encontraban más lejanos, como Irán, Irak, Libia y Pakistán.³²⁷

La percepción de amenazas provenientes de fuentes “remotas” se comprueban, por ejemplo, con la adquisición por parte de Israel de armas que le permitan atacar y defenderse de estos países.

En 1994, Israel compró quince aviones F15-A (“Eagle Strike”). Según los analistas, esto refleja un importante cambio en el CSN de Israel en general, y en la doctrina de las Fuerzas Aéreas de Israel en particular. Estos aviones, proveen la capacidad de atacar directamente a los países antes mencionados.³²⁸ Al mismo tiempo, Israel ha desarrollado misiles tierra-tierra (“Jericó”) capaces de transportar cabezas nucleares a toda la región del Golfo Pérsico, a Pakistán, y a varias de las ex-repúblicas soviéticas.³²⁹ Para defenderse de ataques remotos, Israel ha desarrollado misiles anti-misiles (“Hetz”), capaces de destruir blancos a 8,800 kilómetros de Israel.³³⁰

Aunado al desarrollo de tecnología militar, los dirigentes israelíes han rehusado firmar cualquier acuerdo que permita la inspección de sus instalaciones nucleares o la posible destrucción de su poderío nuclear. Los decisores israelíes mantienen su ambiguo discurso de antaño para preservar su capacidad de disuasión. A pesar de que en febrero de

³²⁵ Zvi Volk, “Entrevista a Yitzhak Rabin”, en *IDF Journal*, verano de 1988, p. 5.

³²⁶ Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Declaración ante el Knesset...*, p. 6.

³²⁷ Para un análisis del rearme de estos países, véase, Louis René Beres, “The Real Bases of Middle East Instability”, en *Midstream*, vol. XXXIX, núm. 5, 1993, pp. 9-10.

³²⁸ Ver *Ma'ariv*, 28 de enero de 1984. (Suplemento semanal).

³²⁹ Ver *Yediot Aharonot*, 30 de enero de 1994. según el diario, los misiles “Jericó” apuntan a 80 blancos en los países y regiones mencionadas.

³³⁰ Véase *Ma'ariv*, 4 de febrero de 1994. Muhammad Ziarati considera que la Guerra del Golfo Pérsico fortaleció la búsqueda de márgenes cualitativos por parte de Israel. La guerra fue ganada por la tecnología y demostró a Israel que las amenazas pueden provenir a distancia, sin necesidad de un enfrentamiento entre ejércitos. Según Ziarati, en el futuro Israel disminuirá su número de efectivos para reemplazarlos por sistemas de inteligencia y de defensa. Véase, Muhammad Ziarati, “Israeli Military Thinking After the Gulf War” en *Middle East International*, núm. 407, 30 de agosto de 1991, pp. 16-17.

1994, Rabin confirmó la posición oficial de Israel de no ser el primer país en introducir armas nucleares en el contexto del conflicto árabe-israelí,³³¹ se sabe que el gobierno cuenta con un arsenal de 200 cabezas nucleares y otras armas no-convencionales.³³²

Pero las amenazas provenientes de países remotos no son el único reto para la paz. Rabin y el resto de los dirigentes israelíes tienen la enorme tarea de pavimentar el camino hacia ésta en su país. En este sentido, en la mayoría de los discursos oficiales de los últimos años se nota un claro esfuerzo por borrar más de cuatro décadas de desconfianza y de sentimiento de aislamiento y vulnerabilidad. Al respecto, Rabin declaró lo siguiente:

Tenemos que superar la sensación de aislamiento que nos ha mantenido esclavizados por medio siglo. Debemos unirnos al movimiento internacional por la paz, la reconciliación y la cooperación, a menos que queramos permanecer completamente solos.³³³

La tarea no es fácil. A pesar de la tendencia general de la opinión pública israelí que apoya actitudes más conciliadoras de su gobierno, aún quedan asuntos particulares que no cuentan con un apoyo mayoritario. Entre estos, el más importante es la voluntad de la sociedad israelí de retirarse de las Alturas del Golán, y la desconfianza hacia el gobierno de Damasco. Según una encuesta realizada en enero de 1994, 72% de la población rechaza la idea de un retiro total de las Alturas del Golán a cambio de una paz total con Siria.³³⁴ Las razones: 67% de la sociedad israelí considera demasiado riesgoso confiar en el dirigente sirio.³³⁵

Sin embargo, la experiencia de las negociaciones con la OLP y la puesta en marcha de la autonomía palestina, confirman la sensibilidad de la opinión pública israelí ante medidas que demuestren ser exitosas y que den tiempo a la sociedad para asimilarlas.

³³¹ Rowland Evans y Bill Delaney, "Evans and Novak", (Entrevista a Yitzhak Rabin), Israel Information Service Gopher (Manuscrito de Internet), 5 de febrero de 1994.

³³² Chris Hedges, "Egypt Eases its Stands on Israel and Nuclear Pact", en *The New York Times*, 23 de abril de 1995.

³³³ Citado en Thomas Mattair, "The Arab-Israeli Conflict: from Shamir to Rabin to Peace?", en *Middle East Policy*, vol. 1, núm. 3, 1992, p. 137.

³³⁴ Véase, *Ma'ariv*, 28 de enero de 1994.

³³⁵ Ver *Yediot Aharonot*, 23 de enero de 1994.

Mientras que en agosto de 1993, 53% apoyaba el plan de Gaza y Jericó, para septiembre de 1994 la cifra aumentó cuatro puntos porcentuales.³³⁶

Por ello, la estrategia presentada por el gobierno de Rabin respecto a las Alturas del Golán señala que Israel acepta el principio de una retirada, pero sólo relacionada con el grado de paz otorgado por Siria y, en cualquier caso, la retirada deberá realizarse con un marco parecido al que se utilizó en la evacuación de la Península del Sinaí.³³⁷ Además, Rabin ha confirmado su compromiso de llamar a un referendun para que la sociedad decida sobre cualquier posible acuerdo de paz que suponga concesiones territoriales a Siria.³³⁸

El próximo año habrá elecciones en Israel. Sin duda, éstas serán el verdadero referendun, no sólo respecto a las Alturas del Golán, sino al resto de los aspectos de la paz, la seguridad y los valores a los que la sociedad israelí otorga prioridad.

Sin embargo, en cuatro años, Rabin y el resto de los dirigentes israelíes han conformado un CSN que mantiene la mayor parte de las premisas descritas en los capítulos anteriores, pero que, además, ha encontrado un elemento capaz de evitar las contradicciones de los conceptos del pasado: la posibilidad de terminar con el conflicto.

A raíz de la Conferencia de Madrid y la Declaración de Principios entre Israel y la OLP, 85 países han establecido o renovado relaciones con el gobierno israelí. De estos, 27 Estados representan aquel cinturón de amistad del que Golda Meir hablaba en la década de los sesenta, pero incluyen, además, a dos eternos enemigos (Rusia y Jordania), y a dos potencias medias que eran hostiles hacia Israel (India y China).³³⁹

De esta manera, los dirigentes y la sociedad israelí están descubriendo, poco a poco, que las características del sistema internacional pueden no ser tan anárquicas; que su conflicto tiene solución; que las victorias y el poderío militar no garantizan éxitos políticos; que el territorio no es la única fuente de seguridad y que puede reemplazarse por sólidos acuerdos de paz y desmilitarización; que existen paliativos a los dilemas de seguridad; que

³³⁶ Véase *Yediot Aharonot*, 30 de agosto de 1993, y *Newsweek*, 20 de septiembre de 1994.

³³⁷ El gobierno de Rabin ha propuesto un período de tres años, mientras que Damasco ha declarado que se niega a aceptar cualquier retiro que no sea total y que dure más de un año.

³³⁸ Véase, Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Comentarios del Primer Ministro sobre Informes Recientes sobre los Altos del Golán Comunicado del Asesor de Prensa del Primer Ministro*, Israel Information Service Gopher (Manuscrito de Internet), 8 de septiembre de 1994.

³³⁹ Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Israel's Diplomatic Relations*, Israel Information Service Gopher, (Manuscrito de Internet), marzo de 1995.

la motivación de la sociedad es importantísima para la seguridad de un país; que Israel ha dejado de ser un país aislado y vulnerable ante cualquier amenaza, y que -utilizando las palabras de Ben Gurion- no sólo es importante lo que los judíos hacen, sino también lo que los gentiles dicen.

Asimismo, los dirigentes israelíes -junto con los de la mayoría de Medio Oriente- están descubriendo los límites de la definición tradicional de seguridad nacional al identificar nuevas fuentes de amenaza a las que sólo se podrá encontrar solución si se actúa de manera conjunta. La pobreza, el fundamentalismo y los problemas ambientales, representan retos ante los cuales ni el control de territorio ni la acumulación de armamento son la respuesta. Al respecto, Shimon Peres, actual Ministro de Relaciones Exteriores de Israel, expresó lo siguiente:

Las guerras que peleamos fueron impuestas sobre nosotros. Gracias a las Fuerzas de Defensa de Israel, las ganamos todas, pero no logramos la mayor victoria que aspirábamos: librarnos de la necesidad de lograr victorias. Demostramos que los agresores no necesariamente salen vencedores, pero aprendimos que los victoriosos no necesariamente ganan la paz. No es sorprendente que la guerra, como método para conducir los asuntos humanos, esté agonizando, y que ha llegado el momento de enterrarla. La espada, como nos enseña la Biblia, hiere la carne, pero no puede proveer sustento. No son los rifles sino los pueblos los que triunfan, y la conclusión de todas las guerras es que necesitamos gente mejor, no rifles mejores -a fin de evitar las guerras, a fin de ganar la paz. Hubo un tiempo en que la guerra era la única salida. Hoy en día, la paz es la 'alternativa sin opción' para nosotros. Las razones de esto son profundas e incontrovertibles. Las fuentes de riqueza material y poder político han cambiado. Ya no están determinados por el tamaño de los territorios ganados con la guerra. Hoy, éstos son la consecuencia del potencial intelectual.³⁴⁰

³⁴⁰ Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores al serle otorgado el Premio Nobel de la Paz*, Israel Information Service Gopher, (Manuscrito de Internet), 10 de diciembre de 1994.

APÉNDICE 1



Fuente: Martin Gilbert, *The Arab-Israeli Conflict: Its History Maps*, (3a ed.), Weidendeld and Nicholson, Londres, 1979, p. 38

FRONTERAS DEL ESTADO DE ISRAEL (1949-1967)

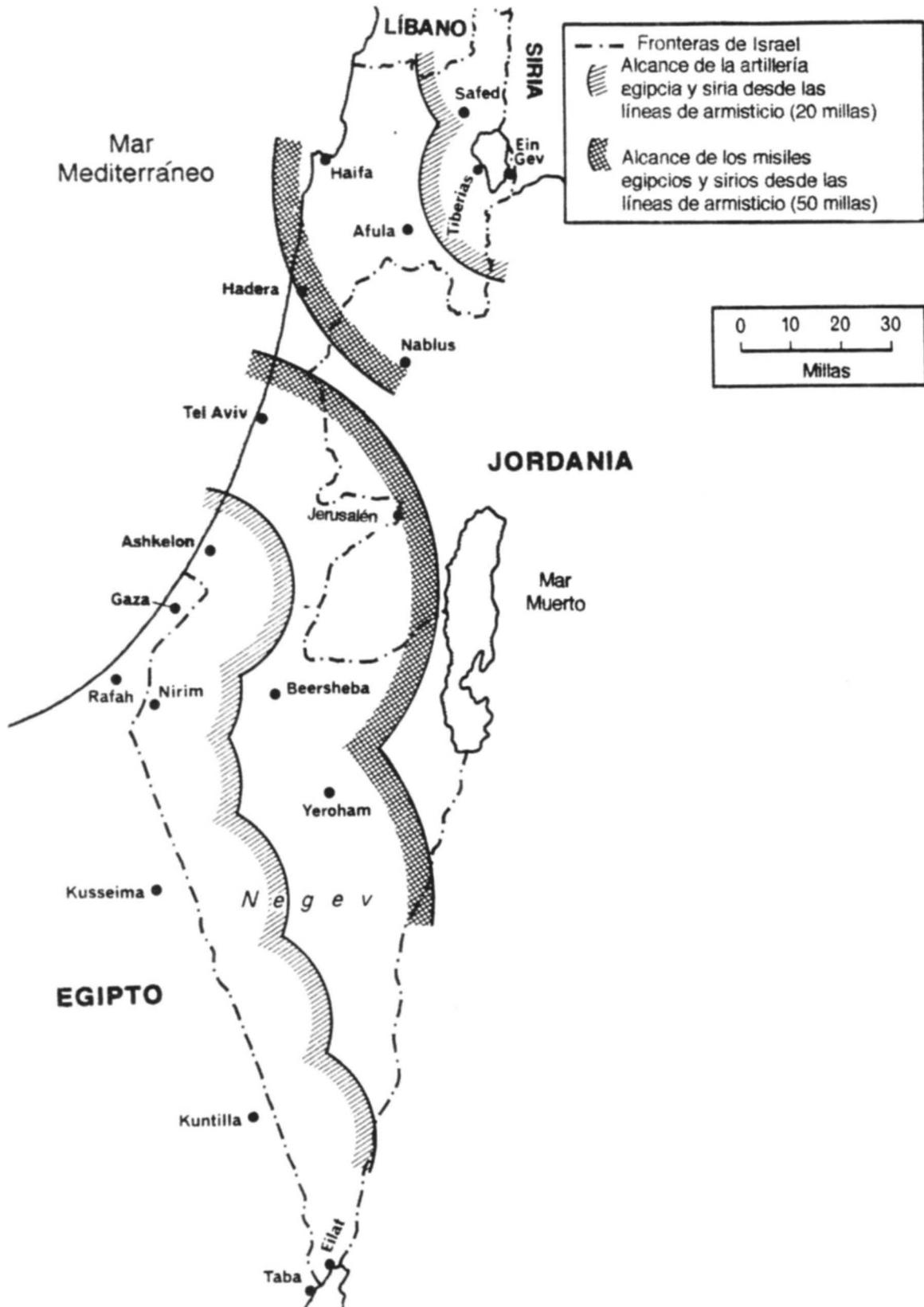


El territorio del Estado de Israel según el plan de las Naciones Unidas, rechazado por los árabes
 Territorio ocupado por Israel durante la Guerra de Independencia
 Las fronteras del estado de Israel según los acuerdos de Armisticio de 1949, firmados entre Israel y sus vecinos. En 1950, Jordania anexó el Margen Occidental del Río Jordán.

Fuente: Gilbert, *Op. cit.*, p. 52.

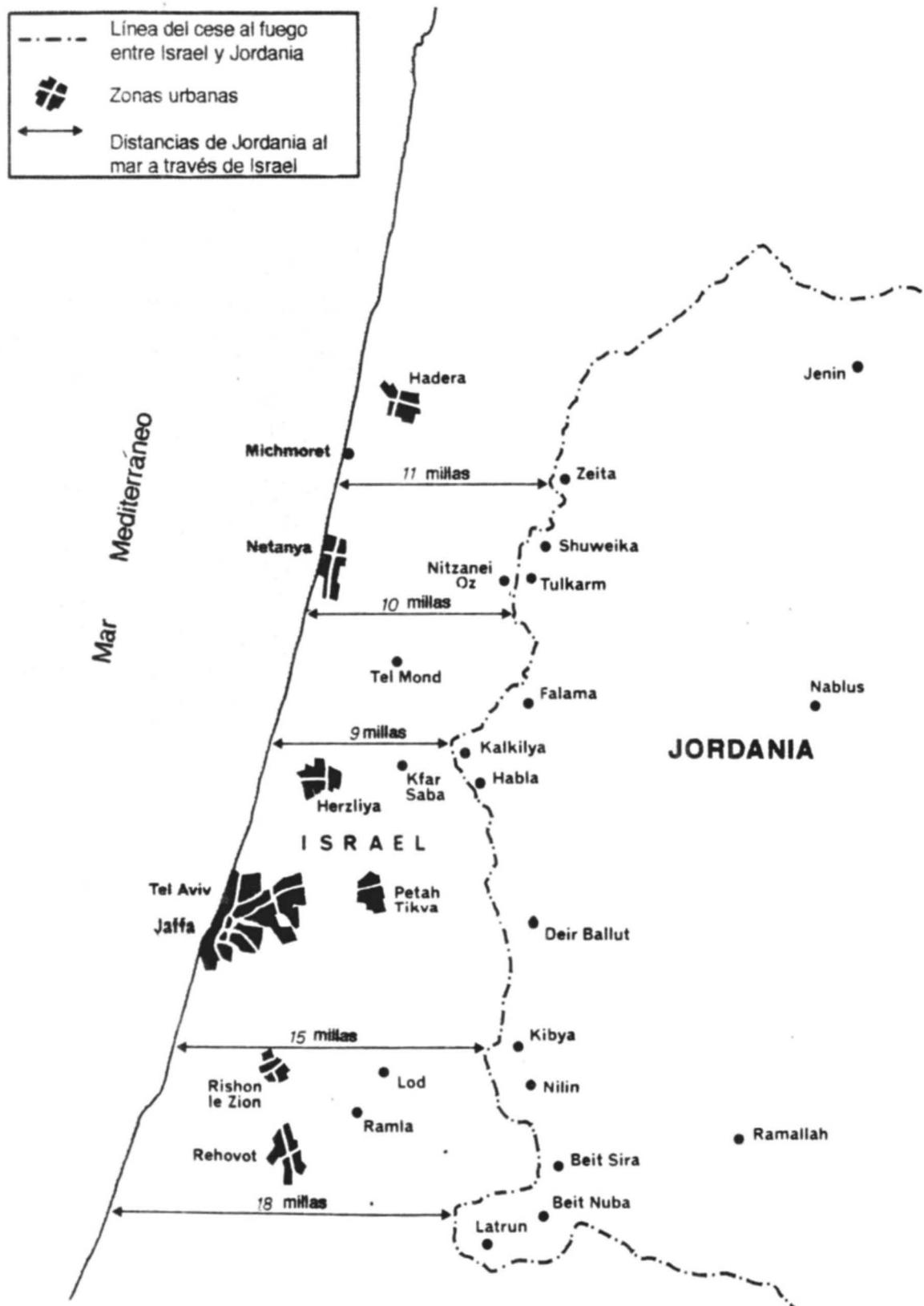
APÉNDICE 3

SENSACION DE INSEGURIDAD DE ISRAEL (1948-1967)

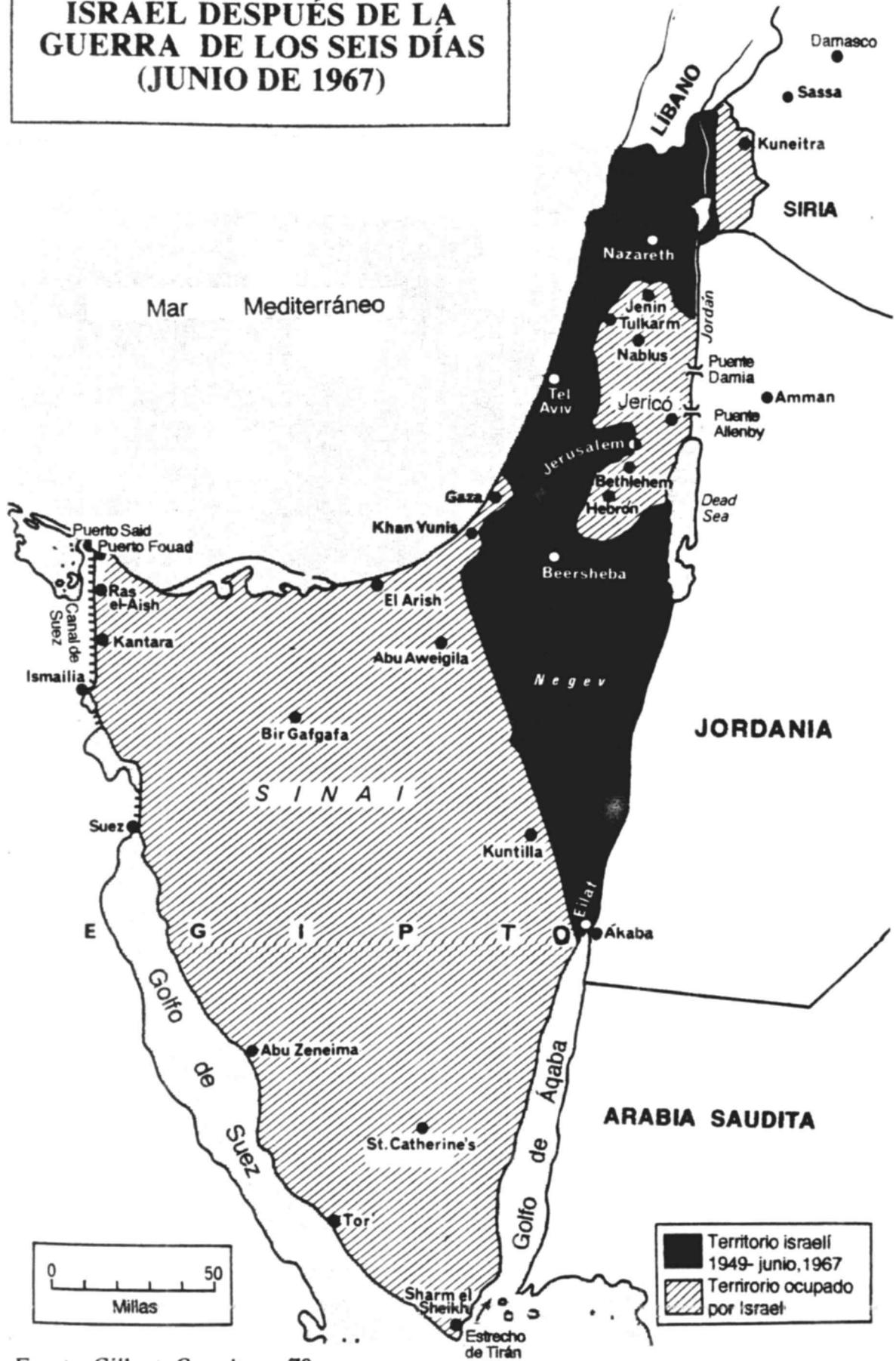


APÉNDICE 4

ZONA CENTRAL DE ISRAEL Y FRONTERA CON JORDANIA (1949-1967)



TERRITORIOS OCUPADOS POR ISRAEL DESPUÉS DE LA GUERRA DE LOS SEIS DÍAS (JUNIO DE 1967)



Fuente: Gilbert, *Op. cit.*, p. 70.

APÉNDICE 6

**PLAN SIONISTA
PARA PALESTINA
(FEBRERO DE
1919). ADOPTADO
POR EL
REVISIONISMO
SIONISTA.**



BIBLIOGRAFÍA

Libros y folletos

- Aguayo Quezada, Sergio y Bruce M. Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, D.F., siglo veintiuno editores, 1990.
- Allon, Yigal, *A Curtain of Sand*, Ha'kibutz Ha'Meuchad, Tel Aviv, 1969.
- _____, *The Making of Israel's Army*, Valentine Mitchell, Londres, 1970.
- Alpher, Joseph, *The Decade of the '90s: Strategic Challenges for Israel*, JCSS (siglas en inglés del Centro de Estudios Estratégicos Jaffe) Memorándum, núm.31, junio de 1990.
- Arian, Asher, *Israel and the Peace Process: Security and Political Attitudes in 1993*, JCSS Memorándum, núm. 39, 1993.
- Aronson, Shlomo, *The Politics and Strategy of Nuclear Weapons in the Middle East: Opacity, Theory, and Reality, 1960-1991. An Israeli Perspective*, State University of New York Press, Albany, NY, 1992.
- Ayalon, Avraham, "Twenty Years of the IDF", en *Israeli Government Yearbook*, Oficina del Primer Ministro, Centro de Información, Jerusalén, 1969.
- Ben-Gurion, David, *Israel-A Personal History*, Funk and Wagnalls, Nueva York, 1971.
- Ben-Horin, Yoav, y Barry Posen, *Israel's Strategic Doctrine*, Rand, Santa Mónica, Cal., septiembre de 1981.
- Ben-Meir, Yehuda, *National Security Decision-Making: The Israeli Case*, JCSS, Tel Aviv, 1986.
- Bickerton, Ian y M. N. Pearson, *The Arab-Israeli Conflict: a History*, (2ª ed.), Longman Cheshire, Melbourne, 1990.
- Bowyer, Bell, J., *The Myth of the Guerrilla: Revolutionary Theory and Malpractice*, Alfred A, Knopf, Nueva York, 1971.
- Brecher, David, *Decisions in Israel Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1975.

- _____, *Israel's Foreign Policy System*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1972.
- Brodie, Bernard, "On the Objectives of Arms Control", en Robert Artz y Kenneth Waltz, *The Use of Force: Military Power and International Politics*, University Press of America, Lanham, 1983.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, Macmillan, Londres, 1977.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Transasia Publishers, Nueva Delhi, 1987.
- Center for Strategic Studies, *Secure Borders*, Universidad de Tel Aviv, Tel Aviv, núm. 2, 1978.
- Churba, Joseph, *The Politics of Defeat*, Cyrco Press, Nueva York, 1977.
- Cohen, Saul, *The Geopolitics of Israel's Border Question*, JCSS, Tel Aviv, 1986.
- Confino, Michael, y Shimon Shamir, (eds.), *The Ussr and the Middle East*, Jerusalem University Press, Jerusalén, 1973.
- Dayan, Moshe, *Diary of the Sinai Campaign*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1965.
- Drobles, Matityahu, *Settlements in Judea and Samaria- Strategy, Policy and Plans*, Organización Mundial Sionista, Jerusalén, 1981.
- Dror, Yehezkel y Benjamin Aksin, *Israel: High Pressure Planning*, Syracuse University Press, Syracuse, N.J., 1966.
- Eshkol, Levi, *Israel's Peace Plan*, discurso ante el *Knesset*, 17 de mayo de 1965.
- Evans, Rowland, y Bill Delaney, *Evans and Novak*, (Entrevista a Yitzhak Rabin), Israel Information Service Gopher, (Manuscrito de Internet), 5 de febrero de 1994.
- Freedman, Lawrence, *Strategic Defense in the Nuclear Age*, IISS (siglas en inglés del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos), Londres, 1987, núm. 224.
- Friedman, Thomas, *From Beirut to Jerusalem*, Harper Collins, Londres, 1990.
- Gazit, Shlomo (ed.), *The Middle East Military Balance 1990-1991*, JCSS, Tel Aviv, 1992, 479p.
- Gilbert, Martin, *The Arab-Israeli Conflict: Its History Maps*, (3ª ed.), Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1979.

- Gold, Dore, *US Policy Toward Israel's Qualitative Edge*, JCSS Memorandum, núm. 36, septiembre de 1992.
- Hall-Cathala, David, *The Peace Movement in Israel, 1967-87*, St. Martin's Press, Nueva York, 1990.
- Handel, Michael, *Israel's Political-Military Doctrine*, Centro de Asuntos Internacionales, Universidad Harvard, Occasional Papers in International Affairs, núm. 30, julio de 1973.
- _____, *Perception, Deception and Surprise: The Case of the Yom Kippur War*, Jerusalem Papers on Peace Problems, Jerusalén, núm. 19, 1976.
- _____, "The Development of the Israeli Political-Military Doctrine", en Horton, Frank B., Anthony C. Rogerson y Edward L. Warner, (eds.), *Comparative Defense Policy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1974, pp. 279-289.
- _____, *Weak States in the International System*, Frank Cass, Londres, 1990.
- Harkabi, Yeoshafat, *Fedayeen Action and Arab Strategy*, Adelphi Paper núm. 53, IISS, Londres, 1968.
- _____, *La posición árabe y el conflicto árabe-israelí*, Dvir, Tel Aviv, 1967. (Hebreo).
- Herzog, Chaim, *The Arab-Israeli Wars*, Vintage Books, Nueva York, 1984.
- Holsti, K.J., *International Politics*, Prentice Hall, Londres, 1974.
- Horowitz, Dan, *Israel's Concept of Defensible Borders*, Universidad Hebrea de Jerusalén, Jerusalem Papers on Peace Problems, núm. 16, 1975.
- _____, "The Israeli Concept of National Security and the Prospects of Peace in the Middle East", en Gabriel Sheffer (ed.) *Dynamics of a Conflict*, Humanities Press, Nueva Jersey, 1975, pp.235-274.
- Inbar, Efraim, *War & Peace in Israeli Politics: Labor Party Positions on National Security*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1991.
- Israel, Ministerio de Asunto Exteriores, *Comentarios del Primer Ministro sobre informes recientes sobre los Altos del Golán. Comunicado del Asesor de Prensa del Primer Ministro*, Israel Service Information Gopher, (Manuscrito de Internet), Jerusalén, 8 de septiembre de 1994.

- _____, *Declaración ante la Knesset sobre la política del Gobierno, a cargo del Primer Ministro Yitzhak Rabin*, Israel Information Service Gopher, (Manuscrito de Internet), Jerusalén, 3 de octubre de 1994.
- _____, *Discurso de Rabin luego del atentado en Beit Lid*, Israel Information Service Gopher, (Manuscrito de Internet), Jerusalén, 23 de enero de 1995.
- _____, *Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores al serle otorgado el Premio Nobel de la Paz*, Israel Information Service Gopher, (Manuscrito de Internet), Jerusalén, 10 de diciembre de 1994.
- _____, *Israel's Diplomatic Relations*, Israel Information Service Gopher, (Manuscrito de Internet), Jerusalén, marzo de 1995.
- _____, *Letter from Prime Minister Rabin to Yasser Arafat*, Israel Information Service Gopher, (Manuscrito de Internet), Jerusalén, 9 de septiembre de 1993.
- _____, *Líneas fundamentales de la política del Gobierno*, (Traducción no-oficial), Israel Information Service Gopher, (Manuscrito de Internet), Jerusalén, 17 de julio de 1992.
- JCSS Study Group on the West Bank, *The West Bank and Gaza: Israel's Options for Peace*, JCSS, Tel Aviv, 1989.
- Jabber, Paul y Roman Kolkowicz, "The Arab-Israeli Wars of 1967 and 1973", en Stephen Kaplan (et. al), *Diplomacy of Power*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1981.
- Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1976.
- Kaplan, Morton, "Variants on Six Models of International System", en James Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, Nueva York, 1969, pp. 291-303.
- Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and Its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.
- Klieman, Aharon, y Reuven Pedatzur, *Rearming Israel: Defense Procurement through the 1990's*, JCSS, Tel Aviv, 1991.

- Lanir, Zvi (ed.), *Israeli Security Planning in the 1980s: Its Politics and Economics*, JCSS, Tel Aviv, 1984.
- Laquer, Walter, *The Road to War*, Pelican Books, Londres, 1969.
- Lorch, Netanel, *Israel's War of Independence 1947-1949*, Hartmore House, Hartford, Conn., 1968.
- Lutwak, Edward, *The Grand Strategy of the Roman Empire*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1977.
- Mandelbaum, Michael, *The Fate of Nations: The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp.254-328.
- Mangold, Peter, *National Security and International Relations*, Routledge, Londres, 1990.
- Mattair, Thomas, reseña del libro *Transition to the Palestinian Self-Government*, publicado por el Comité sobre Estudios de Seguridad Internacional, The American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, 1992, en *Middle East Policy*, vol.1, núm. 3, 1992, pp. 155-162.
- Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1968.
- Mroz, John Edwin, *Beyond Security: Private Perceptions Among Arabs and Israelis*, International Peace Academy, Nueva York, 1980.
- Murray, Douglas J. y Paul R. Vlotti, *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, MA, 1982.
- Newman, David, *The Impact of Gush Emunim: Politics and Settlement in the West Bank*, Croom Helm, Londres, 1985.
- Osgood, Peter, y Robert Tucker, *Force, Order and Justice*, Johns Hopkins University Press, 1967.
- Peres, Shimon, *David's Sling*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1970.
- _____, *The New Middle East*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1993.
- _____, *Tomorrow Is Now*, Mabat, Jerusalén, 1978.

- Peri, Yoram, "Coexistence or Hegemony?: Shifts in the Israeli Security Concept", en Caspi, Diskin y Gutman, *The Roots of Begin's Success*, St. Martins Press: Nueva York, 1984.
- Perlmutter, Amos, *Israel: el Estado dividido (1900-1985)*, (2ª ed.), Espasa-Calpe, Madrid, 1987.
- _____, *Military and Politics in Israel*, Frank Cass, Londres, 1967.
- Plange, Thomas, "The Moral Basis of National Security: Four Historical Perspectives", en Klaus Knorr (ed.), *Historical Dimensions of National Security Problems*, Allen Press, Kansas, 1976, pp. 307-372.
- Porat, Yoram y U. Dan, *Embargo -Mirage contra Mig*, Massada, Ramat Gan, 1968. (Hebreo).
- Rabin, Yitzhak, *Memoirs*, Maariv Book Guild, Tel Aviv, 1979.
- Reich, Bernard, y Gershon Kieval (eds.), *Israeli National Security Policy: Political Actors and Perspectives*, Greenwood Press, Connecticut, 1988.
- Rocah, Avshalom, *Rural Settlement*, Agencia Judía, Departamento de Asentamientos, Jerusalén, 1982.
- Rothstein, Robert, *Alliances and Small Powers*, Columbia University Press, Nueva York, 1968.
- Saadia, Amiel, "Defense Technologies for Small States" en Louis Williams (ed.), *Military Aspects of the Israeli-Arab Conflict*, University Publishing Projects, Tel Aviv, 1975.
- Sachar, Howard, *A History of Israel*, (2ª ed.), Alfred A. Knopf, Nueva York, 1982.
- Safran, Nadav, *Israel: The Embattled Ally*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1978.
- Schiff, Zeev, *Alas sobre Suez*, Shikmona, Haifa, 1970. (Hebreo).
- , *Security for Peace: Israel's Minimal Security Requirements in Negotiations with the Palestinians*, Instituto Washington de Política hacia el Cercano Oriente, Washington, D.C., Policy Papers, núm. 15, 1989, cap. VII.

- _____, *Peace with Security: Israel's Minimal Security Requirements in Negotiations with Syria*, Instituto Washington de Política hacia el Cercano Oriente, Washington, D.C., Policy Papers, núm. 34, 1993, caps. V, VII y VIII.
- Steinberg, Gerald M., *Deterrence, Defense or Arms Control?: Israeli Perceptions and Responses for the 1990's*, El Seminario California sobre Seguridad Nacional y Política Exterior, Santa Mónica, Cal., Discussion Paper, núm. 117, 1990.
- Teveth, Shabtai, *Moshe Dayan: The Soldier, the Man, the Legend*, Houghton Mifflin, Boston, MA, 1973.
- Trager, Frank, y Philip Kronenberg (eds.), *National Security and American Society: Theory, Process and Policy*, University Press of Kansas, Lawrence, 1973.
- Von Clausewitz, Carl, *On War*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1976.
- Wald, Emanuel, *The Wald Report: The Decline of Israeli National Security Since 1967*, Westview Press, Boulder, Col., 1992.
- Walt, M. Stephen, *The Origin of Alliances*, Cornell University Press, Itaca, Nueva York, 1987.
- Waltz, Kenneth, *Man, the State and War*, Columbia University Press, Nueva York, 1959.
- _____, *Theory of International Relations*, Addison-Wesley, Massachussets, 1979.
- Widlanski, Michael (ed.), *Can Israel Survive a Palestinian State?*, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticos Avanzados, Jerusalén, 1990.
- Wolfers, Arnold, *Discord and Colaboration: Essays on International Politics*, The John Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1962, cap. 10.
- Wurmser, David, *The Evolution of Israeli Grand Strategy. Strategy and Tactics and the Confluence with Classic Democratic Philosophy*, UMI, Michigan, 1989.
- Yaniv, Avner (ed.), *National Security and Democracy in Israel*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1993.

Artículos

- Allon, Yigal, "Israel: The Case of Defensible Borders", en *Foreign Affairs*, núm. 55, 1976, pp.36-48.

- Alpher, Joseph, "Security Arrangements for a Palestinian Settlement", en *Survival*, vol.34, núm. 4, invierno 1992-93, pp.49-67.
- Arael, Shlomo, "La Historia de los Buques Saar", en *Maarachot Yam* (Revista de las FNDI), núms. 99-100, septiembre de 1970. (Hebreo).
- Arian, Asher, "The Passing of Dominance", en *The Jerusalem Quarterly*, núm. 5, 1977, pp. 20-32.
- Avner, Yaniv, "National Security and Nation-Building: The Case of Israel", en *International Interactors*, vol.11, núm.2, 1984, pp. 193-217.
- Ayalon, Avraham, "Israel Security: The Quantity-Quality Package", en *IDF Journal*, vol.3 núm. 2, 1986, pp.54-62.
- Bannerman, Graeme, "Arabs and Israelis: Slow Walk Toward Peace", en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 1, 1993, pp.142-157.
- Beres, Louis René, "Israeli Security in a Changing World", en *Strategic Review*, vol. XVIII, núm. 4, 1990.
- _____, "After the Gulf War: Israel, Palestine and the Risk of Nuclear War in the Middle East", en *Strategic Review*, vol. XIX, núm. 4, 1991, pp. 48-55.
- _____, "The Real Bases of Middle East Instability", en *Midstream*, vol. XXXVIII, núm.5, 1992, pp. 9-10.
- Brooks, Charles, "A New Framework for US-Israel Relations", en *Midstream*, vol. XXXIX, núm. 5, 1993, pp.2-4.
- Cohen, Stuart, "Changing Emphases in Israel's Military Commitments, 1981-1991: Causes and Consequences", en *The Journal of Strategic Studies*, vol. 15, núm. 3, 1992, pp. 330-350.
- Cordesman, Anthony, "How Much is Too Much?" en *Armed Forces Journal*, octubre de 1977, pp. 28-43.
- Cotran, Eugene, "Why There Is Now a State of Palestine", en *Middle East International*, 22 de octubre de 1993, pp. 16-17.
- Diwan, Ishac y Michael Walton, "La economía de la Ribera Occidental y Gaza: de la dependencia al crecimiento autónomo", en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 1994, pp.2-6.

- Eban, Abba, "Reality and Visions in the Middle East", en *Foreign Affairs*, vol. 43, núm. 4, 1965, pp.
- Garg, Prem C. y Samir El-Khoury, "Respaldo a los programas de desarrollo de la Ribera Occidental y Gaza", en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 1994, pp.7-9.
- Gazit, Shlomo, "La política en las Áreas Administradas", en *Maarachot*, núm.45, 1970, pp.25-37. (Hebreo)
- Gold, Dore, "The US-Israel Strategy Relationship in the 1990's", en *Jerusalem Letter-Viewpoints*, núm. 100, 15 de marzo de 1990, 6p.
- Handel, Michael, "Clausewitz in the Age of Technology", en *The Journal of Strategic Studies*, vol.9, nums. 2-3, 1986, pp. 51-92.
- Harkabi, Yeoshafat, "Reflections on National Defence Policy" en *The Jerusalem Quarterly*, núm. 19, primavera de 1981, pp.109-119.
- Holsti, Ole R., "Modelos de Relaciones Internacionales y Política Exterior", en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4, abril-junio de 1989, pp. 525-560.
- Horowitz, Dan, "More Than a Change in Government", en *The Jerusalem Quarterly*, núm. 5, 1977, pp.3-19.
- _____, "Strategic Limitation of a Nation in Arms", en *Armed Forces and Society*, vol. 13, núm. 2, 1987, pp.277-294.
- _____, y Moshe Lissak, "Democracy and National Security in a Protracted Conflict", en *The Jerusalem Quarterly*, núm. 51, 1989, pp. 3-40.
- Inbar, Efraim, "Israeli Strategic Thinking After the 1973 War", en *The Journal of Strategic Studies*, vol. 6, num1, 1983, pp.36-59.
- Jahanpour, Farhang, "A New Order for the Middle East?", en *The World Today*, vol.47, núm.5, 1991, pp.74-77.
- Jansen, Godfrey, "No Longer Barbarians, But Worries Enough", en *Middle East International*, 22 de octubre de 1993, pp.18-19.
- Jervis, Robert, "Cooperation Under the Security Dilemma", en *World Politics*, vol. XXX, núm. 2, enero de 1978, pp.167-214.

- Kemp, Geoffrey, "Israel and Egypt: Military Force Postures, 1967-1972" (mimeo), preparado para la Conferencia sobre Política de Defensa Comparada, US Air Force Academy, febrero de 1973.
- Levite, Ariel, "Ofense and Defense in Israeli Military Doctrine", en *IDF Journal*, 1990, pp.6-11.
- Levran, Aharon, "Israel's National Security: Constraints and Challenges", en *IDF Journal*, otoño de 1989, pp.35-42.
- Lewis, Arnold, "The Peace Ritual and Israel Images of Social Order" en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 23, núm. 4, diciembre de 1979, pp.
- Lewis, Barnard, "Settling the Arab-Israeli Conflict", en *Commentary*, núm. 63, 1977, pp.47-60.
- Makleff, Mordechai, "Las etapas de construcción de las F.D.I." en *Maarachot*, núm. 33, mayo de 1959, pp. 31-57. (Hebreo).
- Mandelbaum, Michael, "Israel's Security Dilemma", en *Orbis*, vol. 32, núm. 3, 1988, pp. 335-368.
- Mansour, Camille, "The Palestinian-Israeli Peace Negotiations: an Overview and Assesment", en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXII, núm. 3, 1993, pp.5-31.
- Marcus, Jonathan, "The Politics of Israel's Security", en *Current Affairs Bulletin*, 1989, pp.4-13.
- Marshal, Lawrence, "Armor East of Suez", en *Armor*, núm. 76, noviembre-diciembre de 1967.
- Mattair, Thomas, "The Arab-Israeli Conflict; from Shamir to Rabin to Peace?", en *Middle East Policy*, vol. 1, núm. 3, 1992, pp. 118-154.
- Moseley, Ann, "Transition to Palestinian Self-Government", en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXII, núm. 3, 1993, pp. 46-56.
- Nakleh, Emile, "Palestinians and Israelis: Options for Coexistence", en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXII, núm. 3, 1993, pp.5-16.
- Nashasibi, Karim, y Oussama Kanaan, "En busca de un sistema de comercio adecuado para la Ribera Occidental y Gaza", en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 1994, pp.10-13.

- Nimrod, Yoram, "Arms Control or Arms Race?", en *New Outlook*, vol. 34, núm. 5, 1991, pp. 15-18.
- Nye, Joseph, "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges", en The International Institute for Strategic Studies, *The Changing Strategic Landscape*, parte 1, núm. 235, ISSS: Londres, pp. 20-34.
- Pedatzur, Reuven, "Updating Israel's Military Doctrine", en *IDF Journal*, núm. 22, 1991, pp. 32-35.
- Peleg, Ilan, "Solution to the Palestinian Question: Israel's Security Dilemma", en *Comparative Strategy*, vol. 4, num 3, 1984, pp. 249-271.
- Peres, Shimon, "A Strategy for Peace in the Middle East", en *Foreign Affairs*, vol. 58, núm. 4, 1980, pp. 887-901.
- Perlmutter, Amos, "Israel's Dilemma", en *Foreign Affairs*, 1989-90, vol. 68, núm. 5, pp. 119-132.
- _____, "Unilateral Withdrawal: Israel's Security Option", en *Foreign Affairs*, 1985, vol. 64, núm. 1, pp. 141-153.
- Porath, Reuben, "The Israeli Navy", en *US Naval Institute Proceedings*, núm. 97, 1971, pp. 29-37.
- Rabin, Yitzhak, "Las lecciones del Sinaí", en *Maarachot*, núm. 49, 1966, pp. 12-16. (Hebreo)
- Ramati, Yohanan, y Baum Shlomo, "Can Israel Survive the Loss of Judea and Samaria?", en *Midstream*, 1992, vol. XXXVIII, núm. 6, pp. 19-21.
- Raviv, Yigael, "La Seguridad de Israel en el Tercer Año Después de la Guerra de los Seis Días", en *Maarachot*, núm. 45, 1970, pp. 13-22. (Hebreo)
- Rodman, David, "Land for Peace: A Security Perspective", en *Midstream*, 1992, vol. XXXVIII, núm. 2, pp. 20-21.
- Rodman, Peter W., "Middle East Diplomacy After the Gulf War" en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 2, primavera de 1991, pp. 1-18.
- Rosen, Steven y Indyk, Martin, "The Temptation to Pre-empt in a Fifth Arab-Israeli War" en *Orbis*, núm. 20, 1976, pp. 265-286.

- Rosenne, Shabtai, "Basic Elements of Israel's Foreign Policy", en *India Quarterly*, vol. XVII, núm. 4, 1961, pp. 328-358.
- Sadowski, Yahya, "Arab Economies After the Gulf War: Power, Poverty, and Petrodollars" en *Middle East Report*, mayo-junio de 1991, pp.4-10.
- Schiff, Zeev, "Israel After the War", en *Foreign Affairs*, vol.70, núm. 2, primavera de 1991, pp.20-33.
- _____, "Represalias y Disuasión en las Relaciones Árabe-Israelíes", en *Haaretz*, 22 de septiembre de 1968. (Hebreo).
- Segal, Jerome, "Strategic Choices Facing the Palestinians in the Negotiations", en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXII, núm. 2, 1993, pp. 17-29.
- Senior Intelligence Analyst, "Syria: The Strategic Threat", en *IDF Journal*, vol. 3, núm. 1, 1986, pp. 73-76.
- Shahak, Israel, "The Oslo Accords: Interpreting Israel's Intentions", en *Middle East International*, 22 de octubre de 1993, pp.17-18.
- Sharon, Ariel, "Israel's Strategic Problems in the 1980's", Conferencia presentada en el Simposio Internacional sobre Problemas Estratégicos en la Universidad de Tel Aviv, 14 de diciembre de 1981.
- Shlaim, Avi, "Failure in National Intelligence Estimates: The Case of the Yom Kippur War" en *World Politics*, núm. 28, 1976, pp. 348-380.
- Sicherman, Harvey, "The United States and Israel: a Strategic Divide?", en *Orbis*, núm.24, 1980, pp.381-394.
- Singer, David, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", en *World Politics*, vol. XIV, núm. 1, octubre de 1961- julio de 1962, pp. 87-94.
- Sorensen, Theodore C., "Rethinking National Security" en *Foreign Affairs*, vol. 69, núm.3, 1990, pp.1-19.
- Tal, Israel, "National Security", en *Jerusalem Quarterly*, núm. 27, 1983, pp. 2-14.
- _____, "Israel Defense Doctrine: Background and Dynamics", en *Military Review*, marzo de 1978, pp.22-37.
- Ullman, Richard, "Redefining Security", en *International Security*, Vol. 8, núm. 1, 1989, pp.129-155.

- Volk, Zvi, "Interview with Yitzhak Rabin", en *IDF Journal*, verano de 1988, pp. 5-7.
- Yadin, Yigael, "En aquellos días y en este tiempo", en *Maarachot*, núm. 33, 1959, pp.37-42. (Hebreo)
- Yaniv, Avner, "National Security and Nation Building: The Case of Israel", en *International Relations*, vol. 11, núm. 2, 1984, pp.193-217.
- Ziarati, Muhammad, "Israeli Military Thinking After the Gulf War", en *Middle East International*, núm. 407, 30 de agosto de 1991, pp.16-17.

Periódicos

Ha'aretz
Ma'ariv
The New York Times
Yediot Aharonot