

CAPÍTULO SEGUNDO

LA DISUASIÓN ISRAELÍ Y EL ACUERDO DE SEPARACIÓN DE FUERZAS SIRIO-ISRAELÍ DEL AÑO 1974

LA DISUASIÓN ISRAELÍ Y EL ACUERDO DE SEPARACIÓN DE FUERZAS SIRIO-ISRAELÍ DEL AÑO 1974

La disuasión israelí

La política de defensa israelí ha sido siempre determinada por las amenazas que se percibían como procedentes del medio internacional. Desde su creación, el Estado de Israel, en razón de su ubicación geográfica, está rodeado de Estados hostiles y pertenecientes a un medio cultural y lingüístico —el árabe— completamente diferenciado e incluso opuesto.

Para diseñar su política de defensa, Israel debía, en primer lugar, definir su interés nacional que, en términos conceptuales, consistiría en el uso sistemático y orquestado de las capacidades económicas, militares, diplomática y psicológicas tendentes a conseguir los grandes objetivos. En este sentido, la estrategia nacional de Israel está siempre dirigida, en primer término, a ser tan fuerte y autosuficiente en materia defensiva como fuera posible. Ello implica, necesariamente, la posesión de un fuerte aparato militar.

Utilizando un análisis realista de las relaciones internacionales, Israel se podría identificar como uno de los mejores y pesimistas casos de Estado actuante en un medio internacional anárquico y hostil. Desde 1948 Israel ha vivido en unos márgenes de seguridad particularmente limitados: la carencia de recursos humanos —baja población— y de profundidad territorial —en el mejor de los casos, Israel tiene poco más de 100 kilómetros de anchura; en el peor, apenas unas decenas— ha generado una tendencia a utilizar un

análisis muy negativo de la realidad internacional (14), análisis que se convirtió en el principio rector en la formulación de la política exterior, siempre subordinada a las necesidades de la política de seguridad.

La doctrina militar israelí se basaría en los siguientes postulados: en primer lugar, la conquista de territorio como ventaja estratégica y como moneda de trueque en el caso de hipotéticas negociaciones de paz; en segundo lugar, la maximización del elemento sorpresa mediante una estrategia de aproximación indirecta (15).

La guerra de 1967 —Seis Días— ha de entenderse desde la perspectiva de esos limitados márgenes de seguridad de Israel. La victoria israelí entonces proporcionó una mayor profundidad territorial y barreras defensivas naturales, inexistentes anteriormente: la gran extensión desértica de la península del Sinaí separaba ahora a Egipto; los Altos del Golán servían de barrera contra Siria y el río Jordán separaba de Jordania, además de proporcionar el control de uno de los recursos más escasos de la zona: agua dulce.

A partir de 1967, pues el cálculo de seguridad para Israel se basó en la disuasión y en un constante fortalecimiento de sus capacidades militares en prevención de un estallido de hostilidades. Los decisores en materia de seguridad llegaron así a pensar que los árabes serían disuadidos de iniciar una gran guerra porque podían sufrir unos costes inaceptables a cambio de una mínima posibilidad de destruir a Israel.

Sin embargo, tal y como los acontecimientos posteriores demostraron, Israel no tuvo en cuenta el equilibrio de intereses y los posibles cambios en ese equilibrio. Es decir, la posibilidad de que los países árabes iniciaran una guerra no para destruir a Israel, sino con objetivos mucho menos ambiciosos: el caso de la guerra del mes de octubre de 1973 fue un ejemplo

(14) El análisis más pesimista de todos, el *worst-case analysis* utilizando la terminología inglesa, define las líneas de actuación a partir de la peor situación imaginable, tanto a nivel de medios y recursos como de intenciones de los Estados circundantes.

(15) El propósito de la sorpresa es el de disminuir el riesgo de exponerse a la fuerza del enemigo, también llamada «riesgo de combate». La sorpresa depende de dos premisas muy importantes: la flexibilidad en la planificación y la capacidad de atacar primero como método que asegure el transferimiento de la guerra a territorio enemigo. La paradoja de la sorpresa es que, a diferencia de un ataque frontal, incrementa los riesgos organizacionales debido a la «fricción» que impide el funcionamiento ajustado de toda la maquinaria defensiva.

de guerra limitada realizada con el objetivo de crear una nueva situación diplomática (16).

Hasta la guerra de octubre de 1973, la postura general de disuasión de Israel fue una garantía efectiva contra su enemigo sirio. A pesar de las limitaciones en recursos y tamaño en comparación con el mundo árabe, Israel reunió una superioridad militar en la región —basada en *hardware and skill*— capaz de mantener los ataques sirios en un nivel bajo. Además de su dominio militar, Israel reforzó su disuasión general mediante el uso de la escalada. La teoría fue que, en sus relaciones con Siria:

«(Israel) debe escalar perpetuamente para denegar (a Siria) el juego de una paz falsa, mientras continúa su guerra de guerrillas. Los sirios tenían que aprender que si bien sabían cómo y cuándo empezaría un incidente —nunca serían capaces de decir cuándo iba a terminar—, Israel debía ser capaz de dictar el final de tales incidentes» (17).

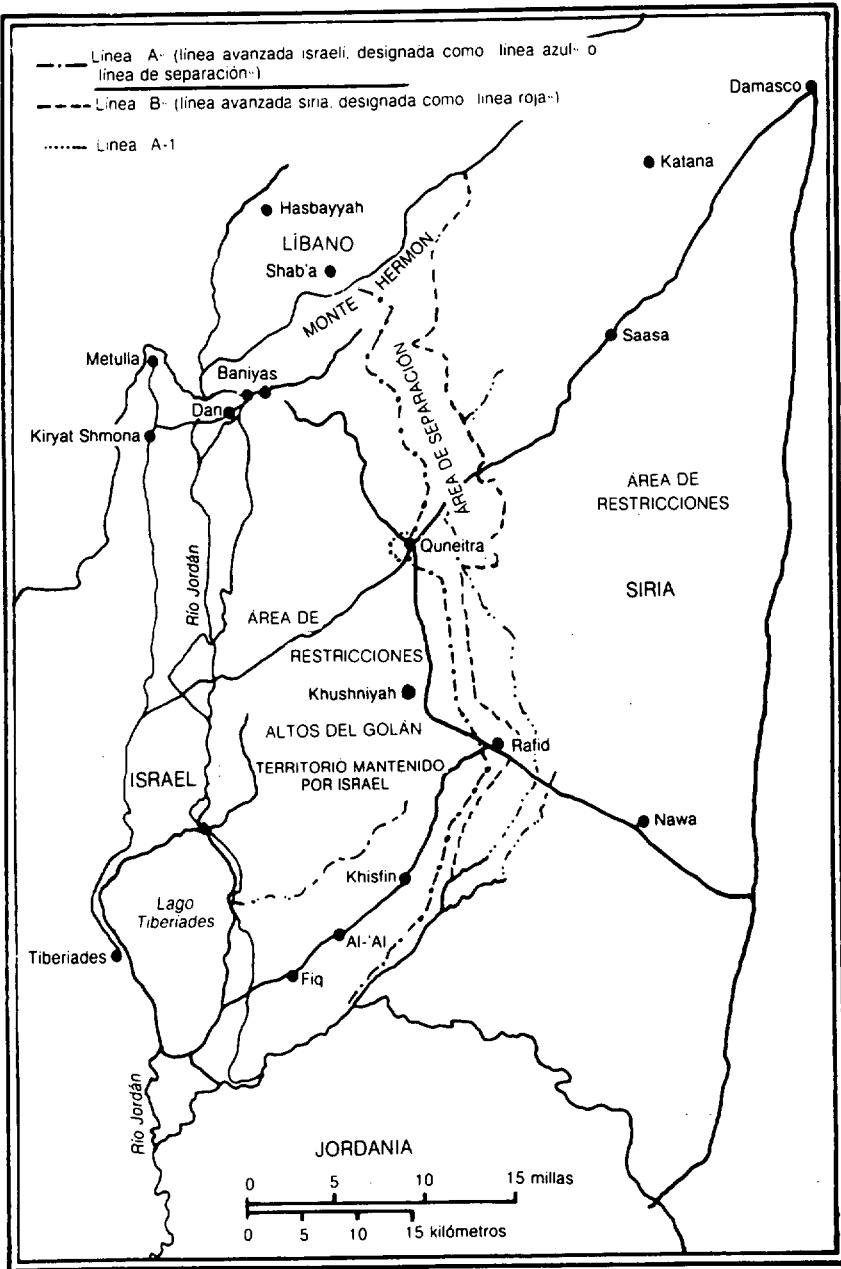
Sin embargo, en la guerra de 1967 Israel capturó los Altos del Golán, un territorio en el que Siria tiene un interés vital. Arrebatando esa franja de terreno, que desde un punto de vista puramente estratégico es vital para Israel —desde las colinas del Golán, Siria había lanzado consistentemente ataques contra la región de Galilea—, cambió este país irreversiblemente los términos de su relación con Siria. La nueva distribución de poder, en la que Israel ocupaba territorio sirio, fue un régimen inherentemente inestable que

(16) John Garnett afirma que el concepto de guerra limitada se usa de diferentes formas: a) guerras limitadas geográficamente, también llamadas guerras locales; b) guerras libradas por intereses limitados, y no por el objetivo de destruir o conseguir la rendición incondicional del enemigo; c) guerras libradas con medios limitados —a nivel de armamento utilizado— pese a matizar que una guerra que es limitada porque ningún lado tiene la capacidad para hacerla total no es una guerra limitada. Sólo los conflictos que contienen en sí mismos la posibilidad de ser totales pueden ser descritos como limitados. y d) guerra que limita los objetivos seleccionados a atacar, y no la cantidad o la calidad de los armamentos —es el caso del concepto de guerra limitada de McNamara.

El mismo autor apunta varias críticas al concepto de guerra limitada: a) que socava la disuasión; b) que hace de la guerra un hecho políticamente practicable y reintegra el poder militar como elemento de la política exterior; y c) que supone en los políticos un nivel de racionalidad poco realista y un nivel de control en el campo de batalla que es técnicamente imposible. La escalada en sus dos niveles —vertical y horizontal— es uno de los riesgos más graves de la guerra limitada.

Ver John GARNETT; *Limited war* en J. BAYLIS, K. BOOTH, J. GARNETT & P. WILLIAMS: *Contemporary Strategy I*. Croom Helm, Londres-Sydney, 1987. 2.ª edición corregida y aumentada.

(17) YANIV; *Syrian and Israel: the Politics of Escalation* en MAOZ y YANIV, Eds.: *Syria under Assad*. St. Martin's Press, New York, 1986, p. 165.



Fuente: H. KISSINGER; *Years of Upheaval*. Little, Brown and Company, Boston, 1982, p. 1.100.

Figura 1.—Siria e Israel en los Altos del Golán después del año 1974.

condenaba a los dos Estados a una eventual confrontación abierta y con todos los medios a su alcance.

Esto es lo que sucedió en la guerra de 1973. Siria, a pesar de la superioridad militar israelí y los previsibles altos costes de un golpe —Siria era bien consciente de la teoría de retribución escalatoria de Israel—, pudo soportar mejor una derrota militar que el *status quo* posterior a 1967, figura 1.

La guerra de 1973, por tanto, despertó a Israel del ensueño de pasadas victorias y zarandeó su falso sentimiento de seguridad. La habilidad militar *per se* es un componente esencial del campo disuasorio, pero no garantiza una mágica inviolabilidad. Debe tenerse en cuenta que muchos miembros de las Fuerzas de Defensa israelíes sabían que Egipto y Siria se preparaban para atacar a Israel en octubre y clamaron por un golpe anticipatorio a la acción árabe similar al de 1967. Meir, sin embargo, consciente de que Estados Unidos no apoyaría un acto de «agresión» israelí, decidió esperar con la idea, quizá, de que la capacidad israelí para efectuar un segundo golpe frenaría el ataque egipcio-israelí. Pero no fue así (18).

Aunque Israel ganó la guerra de octubre, Siria y Egipto fueron capaces de traducir su reto al *status quo* en el campo de batalla en ganancias políticas

(18) El principio de retribución escalatoria es la guía del espíritu disuasorio israelí a partir de los años 50. Paralelamente, después de 1956, el principio ofensivo de ataque anticipatorio conllevaría el reforzamiento y preeminencia de las Fuerzas Aéreas y los Cuerpos Acorazados sobre la Infantería.

Pese a esa doctrina militar, Israel no fue la primera en atacar en el año 1973 debido a consideraciones de política internacional y a la inexistencia de una amenaza territorial inmediata. Debido a la defensa proporcionada por la línea Bar Lev, se percibió, inadecuadamente, que el Sinaí constituía una perfecta zona-tapón entre Israel y Egipto. Una de las consecuencias de la guerra del Yom Kippur sería, en términos militares, la reafirmación de la capacidad militar ofensiva y del énfasis en la victoria rápida. El efecto desmoralizador de la guerra de 1973 sobre las Fuerzas de Defensa israelíes reforzó el compromiso estratégico israelí con un primer golpe anticipatorio. Debido a la inferioridad israelí en términos de número de hombres y recursos económicos, las ventajas de una estrategia basada en la ofensiva sorpresa, elección del momento y el lugar de la lucha, momento del estilo *blitzkrieg* aumentaron en importancia. Sin embargo, el masivo rearme sirio tras la guerra de octubre y su fuerte línea de defensa avanzada en los Altos del Golán presentaban como menos probable una victoria rápida y decisiva mediante un primer golpe anticipatorio. Es más, la reacción interna israelí a la invasión de Libano en 1982 indica que el pueblo israelí es, como mucho, ambivalente con respecto a un primer golpe israelí en ausencia de claras señales de intención de ataque por parte árabe. Por tanto, Israel tendrá cada vez más que apoyarse en su capacidad de segundo golpe como base de su disuasión militar. En este sentido, hay que resaltar que mientras Siria esperaba en 1982 un ataque sorpresa contra Libano, Israel optó por un ataque frontal que rompió las previsiones sirias.

(19). Para Siria, estas ventajas se vieron fuertemente limitadas por el hecho que Egipto puso sus propios intereses por delante de la Liga. Sin embargo, en el Acuerdo de Separación de Fuerzas de 1974 entre Israel y Siria, Assad recuperó suficiente territorio en los Altos del Golán —El Quneitra— como para permitirse declarar que la guerra había sido una victoria política.

El Acuerdo de Separación de Fuerzas del año 1974 (Sinaí I)

El Acuerdo de Separación de Fuerzas de 1974 es el primer y único acuerdo formal entre Siria e Israel. Es significativo tanto por su éxito como instrumento de conducción de conflictos entre dos enemigos similarmente intransigentes como por su fracaso para convertirse en puente hacia la resolución del conflicto. No está claro que las partes implicadas, una o todas, intentaran que el Acuerdo de Separación de Fuerzas condujera a un acuerdo más general. En este sentido, sería hipócrita etiquetar como fracaso del Acuerdo el que se parara en la delineación de las líneas de «guerra fría». Sin embargo, para entender los parámetros de la «relación sirio-israelí», y el punto hasta el que pueden mantener el conflicto en suspenso, es importante referirse también a lo que el Acuerdo de 1974 no ha logrado.

El primer punto a tener en cuenta es que fue posible un Acuerdo de Separación de Fuerzas. Al final de la guerra de octubre, las fuerzas israelíes estaban a 20 kilómetros de Damasco, pero Assad, contando con un frente unido egipcio-sirio, rechazó la idea de cualquier tipo de negociaciones antes de que Israel se retirara a las líneas territoriales del año 1948. El cálculo de Assad comenzó a cambiar tras el primer acuerdo de separación de fuerzas en el Sinaí. La decisión de Sadat de anteponer los intereses egipcios a los de la «causa árabe» y su determinación de no permitir que los compromisos con Siria, anteriores a la guerra, sabotearan la posibilidad de alcanzar un acuerdo con Israel significaron que Siria tendría que hacer la guerra en favor del frente radical en solitario.

Esto no representaba un problema en términos ideológicos. Assad podía ahora pretender ser un purista, el único guardián del ideal panárabe, y esto sólo podía fortalecer su legitimidad política en su propio país. Sin embargo, militarmente Siria era demasiado débil para enfrentarse por sí misma a

(19) A tener en cuenta que éste es un caso en el que Egipto y Siria estaban realizando conducción de crisis en el sentido amplio de este término. Crearon y utilizaron una crisis para cambiar el *status quo* y alcanzar metas políticas que el arreglo previo no había permitido. Alexander George diría que éste es un caso de «diplomacia coercitiva». Ver RICHARDSON en WINHAM: *Opus citat*

Israel, bien en el campo de batalla o para arrancar concesiones en la mesa de negociación. Por tanto, Assad jugó con dos cartas. Mantuvo su oposición ideológica e institucional a un acuerdo basado en las fronteras israelíes posteriores a 1967, manteniendo su rechazo a participar en la Conferencia de Ginebra, pero no cerró la puerta a algún tipo de acuerdo con Israel que le permitiera tras la guerra mostrar una ganancia tangible comparable a la de Egipto.

Hasta el Acuerdo Sinaí II, Assad podía albergar esperanzas de que Sadat incluyera una retirada completa israelí del Golán como parte integral de un acuerdo final con respecto al Sinaí. Sin embargo, dándose cuenta de que Sadat sacrificaría, si era necesario, sus obligaciones árabes a sus intereses egipcios, Assad no aceptó la posibilidad de verse fuera de juego sin nada en las manos. En el año 1974, Sadat no estaba todavía lo suficientemente seguro de su plan de conciliación con Israel como para afrontar el poder ignorar abiertamente la posición de Siria. Las demandas sirias en el Golán tenían que ser tratadas y había que arrancar algunas concesiones político-estratégicas de los israelíes si Egipto quería evitar ser llamado traidor a la causa árabe —lo que habría hecho políticamente imposible el progresar en el acercamiento egipcio-israelí—. Para Assad, por tanto, con las fuerzas israelíes en las afueras de Damasco y pudiendo todavía ejercer alguna influencia en las decisiones de Sadat, éste era el momento para participar en las iniciativas diplomáticas que los americanos estaban respaldando en la región.

Israel, aunque en posición de superioridad militar, tenía varios incentivos para concluir un Acuerdo de Separación de Fuerzas con Siria. Inmediatamente después del alto el fuego, el Ejército sirio, con ayuda soviética, comenzó un rearme masivo. Aviones —incluyendo los *Mig 23*—, tanques, misiles tierra-aire, y expertos militares soviéticos fluyeron hacia Siria y levantaron el espectro de una fuerza que podría lanzar una persistente y costosa guerra de desgaste (20) contra las fuerzas israelíes a lo largo de las líneas posteriores de 1973. Israel también quería desesperadamente el retorno de los prisioneros de guerra en manos de Siria. Finalmente, y, en este sentido,

(20) Recojo la definición de Luttwak sobre guerra de desgaste: guerra librada con métodos industriales. El enemigo es tratado como una mera sucesión de blancos. Se pretende obtener el éxito mediante el efecto acumulativo de unos superiores poder de fuego y fuerza material para, eventualmente, destruir el inventario de blancos enemigos, a menos que una retirada o una rendición dé final al proceso. Ver E. N. LUTTWAK: *Strategy. The logic of war and peace*. Harvard University Press, Cambridge, 1987, p. 92.

Kissinger presionó a Israel, a que el progreso con Egipto pendía de un acuerdo sirio-israelí que diera a Assad un premio político cuando menos equivalente al obtenido por Egipto en el Acuerdo Sinaí I (21). Fue el conocimiento de que un mayor acuerdo con Egipto dependía en principio, de alcanzar un Acuerdo de Separación de Fuerzas con Siria, lo que, quizá, constituyó la razón más poderosa aceptada por Israel, aún considerándolo como concesiones unilaterales a un agresor derrotado.

Aunque la atmósfera política conducía, en última instancia, a la desescalada de tensiones sirio-israelíes, la mediación de Kissinger fue esencial para el establecimiento de líneas de separación de fuerzas formales y que, de hecho, han demostrado ser estables. Kissinger no era sólo un comunicador entre dos lados que no disponían de líneas directas de comunicación (Siria no reconoció al Estado de Israel), sino un formulador de ideas y un manipulador de los jugadores. Sin su diplomacia volante es concebible que hubiera habido más violencia antes que Israel y Siria hubieran encontrado un *status quo* mutuamente aceptable.

El presente Acuerdo de Separación de Fuerzas se basó, y sigue basándose hoy en día, en una ecuación de disuasión mutua. Los fundamentos de la disuasión general —un equilibrio militar, un equilibrio de intereses y, en menor medida, un equilibrio de resolución— garantizan que el *status quo* creado por la fórmula del año 1974 se mantenga, mientras que la disuasión específica —identificada textualmente como «líneas rojas»— refuerzan la estabilidad del *status quo* demarcando claramente los *casa belli* (22). Israel y Siria están, y lo perciben como tal, relativamente bien equilibradas en términos militares en la región del Golán. Cada lado sabe que el otro puede

(21) En *Years of Upheaval* H. Kissinger narra una conversación con Sadat en la que el líder egipcio explica que no podía traicionar abiertamente a Siria. Si Israel no se retiraba a las líneas anteriores al año 1973, o incluso unos pocos kilómetros más hacia el Oeste, de forma que Siria pudiera decir que había recuperado algo del territorio perdido en el año 1967 y, por tanto, pronunciarse como «victoriosa». Egipto tendría que unirse a Siria en caso de que ésta atacara a Israel. Ver KISSINGER, *Years of Upheaval*. Little Brown and Co., Boston, 1982.

Efectivamente, Siria recuperó 300 millas cuadradas controladas por Israel; más una franja de los Altos del Golán. Israel aceptó retirarse unos 350 metros hacia las afueras de Quneitra, aunque mantuvo el control sobre colinas cercanas a la ciudad. El Acuerdo de Separación de Fuerzas estableció una zona-tapón, incluyendo Quneitra, de una anchura de un cuarto de milla, patrullada por la UNDOF. Ver *Historic Documents of 1974*. Congressional Quarterly, INC. Washington, DC, 1975, pp. 435-437.

(22) La resolución como elemento de la disuasión no se discutirá aquí, porque en Oriente Medio no parece dudarse que cada parte recurrirá a la fuerza si son amenazadas. Los umbrales de violencia en la región y el hecho de que sea una disuasión convencional, y no nuclear, hacen que el «fuego de credibilidad» sea poco relevante para este caso.

infligir graves daños físicos si es provocado y, por tanto, el recurso de la fuerza para lograr metas políticas sería muy costoso.

Siria e Israel también reconocen que los Altos del Golán representan un interés «central» para ambos Estados. Cuando se negoció el acuerdo de 1974, Kissinger se mostró orgulloso de sí mismo por ser capaz de hacer ver a cada lado que el otro tenía intereses de política interna e intereses estratégicos que dictaban su presencia en los Altos del Golán (23). El equilibrio militar asegura que Israel y Siria sean capaces de proteger su posición, aunque se da la percepción de que hay un equilibrio de intereses que garantiza la relativa estabilidad del actual entendimiento de «guerra fría» en el Golán (24). Cada Estado sabe que el otro no debe ser puesto a prueba, que las «líneas rojas» acordadas son ultimatoss absolutos.

La situación podría cambiar. Si Siria dejara de ser un poder radical y aislado en la región, si perdiera su asidero en Líbano, o si tuviera éxito en aplacar la «guerra civil» libanesa —sin anexión—, pudiera empezar a reevaluar la naturaleza de su interés en el Golán, basada en un estancamiento estático de intereses y de poder militar, se vería seriamente amenazada. La fuerza de disuasión de las armadas «líneas rojas» podría ser minada si cambia el contexto político en el que fueron tolerables, incluso si el poder militar de ambos lados se mantienen igual. Sin embargo, la realidad política de hoy en día es que Siria permanece aislada, que permanece absorbida en Líbano simultáneamente ejerciendo su deseo de dominio regional y fortaleciendo su área tapón con Israel, y que la Unión Soviética ha reducido su compromiso aventurero en el Tercer Mundo.

El interés israelí en el Golán es puramente estratégico y las fronteras del territorio que se ha anexionado son defendibles y proporcionan el margen de seguridad que Israel necesita. Por tanto, no hay razón para que Israel rete el *status quo*. Dada esta constelación de datos, es improbable que a corto plazo se altere el cálculo de disuasión en el Golán.

A pesar de la resistencia del Acuerdo de Separación de Fuerzas como mecanismo de control de conflictos entre dos enemigos mortales, debe recordarse que lo que existe es una congelación de las hostilidades y no una resolución. Siria no reconoce formalmente a Israel, y aún está menos dispuesta a aceptar la posición posterior al año 1967 en el Golán como un

(23) Ver H. KISSINGER, *Opus citat.*

(24) Esto es así incluso ante la anexión en el año 1981 del territorio del Golán controlado por Israel.

hecho permanente. La disuasión ha funcionado para frenar a cada lado de un empuje unilateral y de fuerza para remodelar el *status quo*, de resolver el conflicto mediante la guerra. Sin embargo, en última instancia, es un medio de posponer el inevitable estallido de violencia o un puente en el camino hacia la resolución del conflicto. Por sí misma, la disuasión no conduce a la paz. Controla el conflicto sin eliminarlo.